



# **EL TRANSPORTE URBANO EN AMÉRICA LATINA Y LA SITUACIÓN ACTUAL EN COLOMBIA**

**VICEPRESIDENCIA DE INFRAESTRUCTURA**

Dirección de Análisis y Programación Sectorial

(Borrador Preliminar)

**Seminario Taller**  
**Problemática y perspectivas del transporte masivo en Colombia y**  
**fortalecimiento institucional para su sostenibilidad**

Rionegro, Antioquia, Colombia, 3 y 4 de marzo de 2005



## **TABLA DE CONTENIDO**

I.	CAPITULO I.....	4
	LA SITUACIÓN ACTUAL Y LAS TENDENCIAS DEL TRANSPORTE URBANO EN LATINOAMÉRICA. EVOLUCIÓN DESDE EL SECTOR INFORMAL A LOS SISTEMAS ESTRUCTURADOS	
II.	CAPITULO II.....	30
	TRATAMIENTO LEGAL Y REGULATORIO DEL TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS EN EL DERECHO POSITIVO COLOMBIANO. TRATAMIENTO DIFERENCIADO DEL TRANSPORTE MASIVO	
III.	CAPITULO III.....	33
	ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS RELEVANTES DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN COLOMBIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y RELACIONES INTERORGÁNICAS	
IV.	CAPITULO IV.....	41
	OPERADORES DE TRANSPORTE Y SU ORGANIZACIÓN EMPRESARIAL	
V.	CAPITULO V.....	56
	PROYECTOS DE SISTEMAS INTEGRADOS DE TRANSPORTE MASIVO EN LAS CIUDADES COLOMBIANAS	
VI.	CAPITULO VI.....	69
	DIAGNÓSTICO DE LAS FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL ESQUEMA REGULATORIO E INSTITUCIONAL	
VII.	CAPITULO VII.....	71
	IDENTIFICACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA JURÍDICO-INSTITUCIONAL ASOCIADA A LA IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE TRANSPORTE MASIVO	
VIII.	ANEXO.....	74

El presente informe fue preparado para la Corporación Andina de Fomento, bajo la coordinación de Jorge H. Kogan, por los consultores Patricia Brennan, Alicia Ribera y Germán Ospina, para ser presentado como documento de discusión en el Taller sobre “Problemática y perspectivas del transporte masivo en Colombia y fortalecimiento institucional para su sostenibilidad”.

# CAPÍTULO I

## LA SITUACIÓN ACTUAL Y LAS TENDENCIAS DEL TRANSPORTE URBANO EN LATINOAMÉRICA. EVOLUCIÓN DESDE EL SECTOR INFORMAL A LOS SISTEMAS ESTRUCTURADOS

### 1 LOS PROBLEMAS DE TRANSPORTE URBANO EN LATINOAMÉRICA

Desde mediados de los años 80 y más particularmente, durante la década de los 90, las economías latinoamericanas han estado poniendo en práctica un proceso de liberalización que se expresa esencialmente en una apertura económica, una reducción del rol económico del estado y un mayor énfasis en los comportamientos mercantiles de las economías.

El transporte urbano enfrenta en este contexto varias situaciones críticas: por un lado, debe asumir los cambios en las políticas de transporte público, que ponen un mayor acento en la liberalización; por otro, debe enfrentar una aguda competencia que se origina en un mayor uso del automóvil privado y en formas artesanales de transporte público; y por último, debe habituarse a nuevas estructuras de viajes y a la cobertura de áreas más extensas con menor densidad de demanda.

En estas condiciones, durante los últimos veinte años, gran parte de las ciudades latinoamericanas han vivido un proceso relativamente permanente de crisis en sus sistemas de transporte urbano, que se ha expresado en una inestabilidad de sus servicios de transporte público formal y legalmente establecidos, en una baja de rendimiento de los sistemas, con pérdidas de clientela, en aumentos de costos y tarifas, con condiciones de congestión agravadas, y en una abundancia de automóviles particulares y de nuevas formas precarias e inseguras de transporte colectivo.

La implementación de las políticas de los 80 y 90 implicó también la reducción del papel del estado, lo que significó al menos un ajuste hacia la baja del empleo en ese sector, mientras que la promoción de facilidades arancelarias implicaron una mayor importación de vehículos. Estos factores repercutieron seriamente en el transporte urbano de las ciudades latinoamericanas.

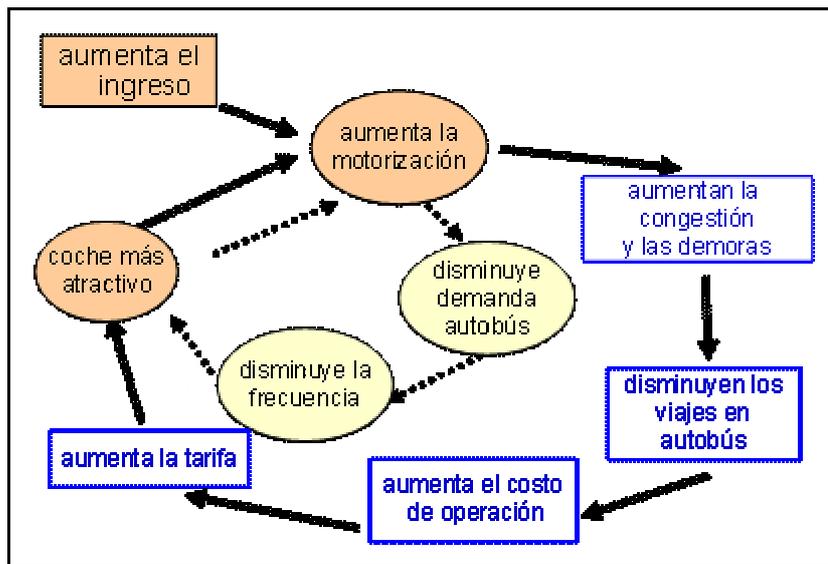
Frente al aumento de la motorización y la pérdida del atractivo de los transportes públicos sobreviene la crisis financiera de los operadores de transporte y la caída en la calidad de los servicios prestados.

Por otra parte, las crisis económicas que experimentaron los países de la región produjeron en primera instancia una caída en la movilidad y por lo tanto, en la demanda de viajes, que se expresó en una reducción de las tasas de ocupación de los buses, lo que fue agravado por el crecimiento de la oferta de transporte, al ingresar nuevos operadores al servicio. Esta situación fue compensada por parte de los operadores bajo dos modalidades; la primera fue la reducción de los costos de operación a través de una mayor degradación del sistema, y la segunda fue la práctica más intensa de reajustes tarifarios.

Con los aumentos tarifarios, un usuario que percibía un salario mínimo mensual en Sao Paulo gastaba un 10,6% de su ingreso en 1974, un 20,4% en 1989 y hasta un 35% en 1995 (Vasconcellos, 1996); en Santiago de Chile llegó a representar más de 17% de dicho ingreso hacia fines de los 80 (Figueroa, 1990). En Ciudad de México, donde se había practicado una política permanente y consecuente de subsidios a la operación del transporte público, los reajustes tarifarios realizados durante 1992 significaron que el gasto en transporte en el

presupuesto familiar pasara de 12% a 23% y a casi 40% en 1995 (Sánchez, 1995). El fenómeno del alza tarifaria ha sido bastante generalizado en la región, lo que ha llevado a un encarecimiento importante del transporte público prácticamente en todas las ciudades latinoamericanas. Si durante los años 70 y parte de los 80 las tarifas de transporte público se situaban en casi todas las ciudades en torno a los 10 centavos de dólar USA, en la actualidad, la situación ha variado significativamente, multiplicándose las tarifas por tres o más. Es evidente que el aumento del costo de transporte implica el aumento de la exclusión social afectando seriamente las posibilidades de movilidad de los sectores más pobres.

Estas condiciones introducen a los sistemas de transporte en el círculo vicioso que muestra la figura siguiente:



Fuente: Ortúzar (2000) Modelos de demanda de transporte

La mayor liberalización de la actividad y la desaparición o privatización de las empresas públicas alentó una mayor participación del sector privado en el transporte, pero no necesariamente a través de la introducción de empresas modernas y formales.

En primer lugar, la creación de nuevos empresarios de transporte resultó de las propias políticas de reducción del empleo público y del licenciamiento consecuente de muchos funcionarios. Una franja de población desplazada de sus antiguos trabajos encontró en el transporte una actividad con suficiente desregulación como para poder ingresar, y con capacidad de sustentación laboral en el mediano plazo, lo que promovió la proliferación de propietarios de taxis, busetas, furgones, y diversos otros tipos de transporte informal o precario, que invertían sus indemnizaciones en vehículos y se transformaban en transportistas profesionales.

La drástica reducción de aranceles de importación de vehículos y una mayor liberalización en el tipo y calidad de vehículos a importar fueron factores complementarios que permitieron la expansión de la oferta, en especial, de vehículos poco adaptados para el transporte colectivo. Vehículos de menores tamaños y considerablemente más baratos pudieron ser importados, tratándose en muchos casos inclusive de vehículos usados. Vans, camionetas, jeeps, combis y microbuses fueron importados y adaptados ligeramente al transporte público, en especial en ciudades como La Paz, Lima, Quito, Bogotá, Caracas e incluso México y Buenos Aires, ingresando en muchos casos en el denominado sector informal o ilegal de esta actividad.

Puede afirmarse que muchas de las medidas implementadas a nivel de las políticas económicas nacionales en los países de la región han tenido su correlato en impactos no deseados o no previstos para la actividad del transporte urbano, particularmente en el campo de

la movilidad y el uso de las vías urbanas, como resultado del proceso de cambio de los patrones de viaje, en términos de participación modal y de gestión del transporte y del tránsito.

Frente a esta realidad, se consideran correcciones en el funcionamiento de los sistemas de transporte público, en particular, buscando una mayor eficiencia y calidad de los servicios públicos. Las nuevas formas de gestión del transporte que están siendo implementadas en diversas ciudades aparecen en la actualidad como la pista más relevante en la búsqueda de soluciones para la movilidad urbana en la perspectiva del servicio público. Se trata siempre de soluciones basadas en la inversión privada y en la transferencia de los costos directos a la población. Las ciudades de Quito, San Pablo y Bogotá han puesto en marcha nuevos sistemas, en Santiago la reestructuración se encuentra en proceso de implementación e igualmente se planea en Lima, y en varias ciudades colombianas y venezolanas.

Sin embargo, las experiencias de Quito y Bogotá muestran que a pesar de la consecución de redes de transporte público de alta calidad, ellas tienen una cobertura parcial en la ciudad, limitándose a ciertos corredores y dejando otros desatendidos y servidos por los sistemas tradicionales de muy baja calidad. Es decir que mientras existe una fracción de oferta de transporte público de calidad, otra fracción queda entregada a servicios irregulares, más o menos legales según sea el caso de cada ciudad.

Sin embargo, existen en las ciudades latinoamericanas, distintos ejemplos, pasados y presentes de exitosas experiencias en los cuales se dio un tratamiento integral al sistema de transporte mediante la aplicación de marcos conceptuales únicos para la totalidad de los servicios en operación. Brevemente se resumirán aquí algunas de estas experiencias, enfocando el análisis en los aspectos institucionales, regulatorios y empresariales necesarios para que los sistemas implementados fueran exitosos.

Los casos a exponer van desde el mero ordenamiento de los sistemas existentes, mediante la reestructuración de rutas o la regulación de las mismas a la implantación de sistemas integrados de transporte e incluso la construcción de metros. Lo que se pretende demostrar es que la tecnología a utilizar no es condición necesaria ni suficiente para contar con un sistema de transporte eficiente. Por el contrario, es condición previa y necesaria contar con marcos regulatorios adecuados, empresas de transporte constituidas como tales, y agencias de regulación y control dotadas de los recursos humanos y materiales necesarios para la vigilancia de los sistemas así como una clara delimitación de las misiones y funciones de los organismos y actores intervinientes.

En los aspectos empresariales, la realidad latinoamericana demuestra que las realidades se extienden desde las empresas constituidas legalmente desde hace más de 50 años en Brasil a meras asociaciones de rutas en donde el permiso o la concesión se otorga a una persona o empresa virtual (que no cuenta con activos ni vehículos propios) la cual subcontrata por determinados períodos (que pueden llegar a ser de sólo un día) a propietarios individuales que sin ningún tipo de vínculo contractual simplemente abonan una tarifa por el uso de la ruta (habitualmente denominada cuota de administración) y operan a su conveniencia, en los horarios que ellos mismos determinan, en abierta competencia hasta con los otros locadores del mismo recorrido.

En lo que se refiere a los aspectos institucionales, la realidad es semejante, el rango abarca desde agencias que determinan la cantidad exacta de servicios a ser prestados por cada ruta y cuentan con absoluto control de la cantidad de pasajeros que se transportan en cada uno de los tramos de las redes, con incumbencia en planificación de corto, mediano y largo plazo, mecanismos de fiscalización de última generación, métodos de control en vía pública constantes y manejo de la recaudación, a meras oficinas de tramitación de licencias de circulación en donde se desconoce la cantidad de unidades en operación en la ciudad, las frecuencias que cada ruta opera o la cantidad de pasajeros que se transportan.

Por otra parte, la definición y aplicación de marcos regulatorios modernos para el sistema de transporte, aplicados en varias ciudades, conllevó un importante salto cualitativo por cuanto implicó una redefinición de la relación estado - empresas operadoras donde, por un lado, la

Autoridad de Aplicación transformó su actitud pasiva por un rol activo que orienta los comportamientos privados en el sentido de los objetivos estratégicos asumidos y, por otro, los operadores han evolucionado de un estadio artesanal y cuasi - informal a otro de mayor profesionalización y formalidad.

Sin embargo, distintas experiencias latinoamericanas relativas a la regulación de los sistemas de transporte urbano indican que si bien es fundamental contar con un marco regulatorio claramente definido que contenga la totalidad de la normativa necesaria, el mismo no es condición suficiente para lograr un sistema de transporte eficiente.

En efecto, en lo que se refiere a los aspectos institucionales resulta fundamental contar con organismos que se encarguen de la gestión, regulación, planificación y control de manera adecuada a la importancia de tales funciones, dotados con personal técnico suficiente y recursos materiales y económicos proporcionados a las tareas encomendadas.

La agencia de regulación y control, componente esencial de un sistema con amplia participación del sector privado, debe cumplir un rol de balance, protegiendo los intereses de largo plazo de los usuarios y de los operadores, evitando ser capturada tanto por las empresas del sector como por actitudes demagógicas. Las claves para lograrlo son que sea una entidad independiente, con autonomía, capacidad técnica y transparencia en la disseminación de información. No debe ser concebida como apéndice gubernamental, sino como una entidad autónoma que administra en forma equitativa las relaciones entre las partes.

Por otra parte, un aspecto que no debe dejar de considerarse es la calidad y estructura del sector empresario encargado de prestar el servicio de transporte con que cuenta cada una de las ciudades y los requerimientos que sobre este sector impone el marco regulatorio a efectos de que presten servicios adecuados en términos de calidad y economía para los usuarios. En este sentido el reconocimiento del beneficio empresario es esencial para garantizar la autosustentabilidad del sistema de transporte.

Dentro de la amplia gama de escenarios y realidades existentes en las ciudades de Latinoamérica, se analizarán casos puntuales que pretenden demostrar lo antedicho.

Dentro del grupo de ciudades que pudieron ordenar su transporte público mediante la adopción de medidas regulatorias, de incentivo a la conformación de empresas e institucionales mediante al conformación de agencias con fuerza para el control y el seguimiento de las acciones emprendidas se encuentran Santiago de Chile y Buenos Aires. Estas ciudades lograron un reordenamiento de sus operadores sin implementar nuevos sistemas ni realizar importantes inversiones, obteniendo importantes avances en el sistema. Posteriormente, las acciones tomadas en Buenos Aires y Santiago dejan de asemejarse. Se realizarán comentarios en lo que respecta a su situación actual, en el caso de Santiago a su proyecto Transantiago y para Buenos Aires en lo que se refiere a la reciente introducción de subsidios al transporte por ómnibus y sus consecuencias.

Dentro de las ciudades que se encuentran en proceso de implementar con éxito un sistema multimodal e integrado se encuentra San Pablo con su reciente Sistema Interligado a cargo de la compañía Sao Paulo Transporte (SPTrans).

## **2 EL CASO DE BUENOS AIRES**

El transporte por buses en el Área Metropolitana de Buenos Aires, de aproximadamente 13 millones de habitantes, se desenvuelve a través de una intrincada trama de recorridos, servidos con una flota total de 15.000 vehículos (10.000 bajo la jurisdicción del Estado Nacional). Se realizan 6,9 millones de desplazamientos en buses lo que representa cerca del 70% de los pasajeros que utilizan el transporte público y representa el 42% del total de los viajes por todos los modos.

La explotación del autotransporte público de jurisdicción nacional está enteramente a cargo de prestadores privados desde la década del 60 cuando se dictaron las primeras normas regulatorias de la actividad obligando a los operadores a constituirse en personas jurídicas. La vinculación con el Estado es por medio de permisos de explotación conferidos por la Secretaría de Transporte de la Nación quien es la Autoridad de Aplicación en la materia.

Dicho organismo es el responsable de la fijación de la política de transporte y su implementación. En lo que se refiere al autotransporte, dicta la normativa específica con la finalidad de reglamentar los aspectos atinentes al régimen de los permisos, así como el resto de la normativa necesaria para cumplimentar los extremos reglados por la legislación de fondo.

El organismo encargado de la aplicación de las normas en vigor y la fiscalización de los aspectos operativos de los servicios, es la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), ente de naturaleza autárquica creado en el año 1996 en el ámbito del Ministerio de la Producción con competencia sobre el transporte automotor y ferroviario de pasajeros y cargas. El ente no entiende en la fijación de políticas de transporte, limitándose a la ejecución de los lineamientos normativos dados por la Autoridad de Aplicación, y a la estricta fiscalización de su cumplimiento.

Un nuevo marco regulatorio aplicado en la década del 90, sumado a los cambios estructurales de la economía de la Argentina de esos años y a la redefinición de las tareas de control a cargo del Estado, determinaron una tendencia sostenida hacia la concentración empresaria del sector.

## **2.1 Evolución Histórica**

Al analizar la evolución de los transportes urbanos en Buenos Aires, se detectan diferentes etapas en las cuales las políticas, la regulación y la propiedad han tenido orientaciones, enfoques y tratamientos claramente diferenciados.

Hasta el año 1936 el transporte urbano de Buenos Aires estaba totalmente en manos privadas, era explotado por empresas, de capitales extranjeros, constituidas legalmente y por un grupo de propietarios individuales que operaban líneas de taxis compartidos. El marco de regulación de los servicios era mínimo y no existían subsidios por parte del Estado.

Entre 1936 y 1948 comienza la participación del Estado en el sistema de transporte. Existe una operación monopólica de los servicios a través de un ente corporativo con capital fundamentalmente privado y donde el Estado actúa como aval en el otorgamiento de préstamos destinados al transporte urbano. Se construyen algunos subterráneos pero el resto del sistema se deteriora seriamente. Las empresas tranviarias enfrentan en distintos países la misma crisis de descapitalización. Durante esta etapa algunos buses fueron incautados por la Corporación aunque gran parte de ellos siguieron operando en los suburbios de la ciudad en forma independiente.

Entre 1948-1955 el protagonismo del Estado como operador del sistema es total, efectuando fuertes aportes de capital para mantener la prestación de los servicios. Comienza algún tipo de planificación operativa y estructuración de una red multimodal. Se implementa el subsistema de trolleybuses. Sin embargo, desde el inicio la operadora estatal no pudo operar en forma eficiente.

Desde 1955 a 1963 se transfieren los servicios a operadores privados. En 1960, se redefine la política a seguir para el transporte urbano, ordenándose la privatización del sistema automotor (ómnibus). En 1961 se dispuso liberar al Estado de los aportes financieros que realizaba para mantener los servicios de tranvías y trolleybuses y de la "apreciable erogación por consumo de energía eléctrica" para lo cual se ordenó la transferencia a la gestión privada de los servicios eléctricos a nivel de Buenos Aires. Se decidió también que dicha transferencia se operaría reemplazando los tranvías y trolleybuses por automotores.

En 1961 se dicta un marco regulatorio para el servicio de transporte urbano por buses, estableciéndose que para la prestación del mismo, los operadores debían constituirse en sociedades de capital o cooperativas, debiendo estas empresas ser las propietarias de los vehículos a operar.

La transferencia a la actividad privada tanto del sistema de ómnibus como de los de trolleybuses y tranvías se realiza a los empleados de la empresa estatal quienes recibían la operación como pago indemnizatorio de su trabajo en la empresa.

Esta etapa se caracteriza por la privatización de los servicios en un marco de fuerte regulación, una reducción de los aportes del estado los cuales se circunscriben a los modos guiados. La política global del país se refleja en la sustitución de los modos eléctricos de superficie por transporte automotor, consumidor de petróleo coincidente con la instalación de las primeras plantas automotrices en la Argentina y el desarrollo de la explotación de petróleo.

Entre 1964 y 1991, el sistema permaneció sin cambios significativos en lo que respecta a la gestión empresarial y políticas de subsidios. La planificación del sistema pasó a ser ejercida mayoritariamente por los empresarios del autotransporte. El estado se desentendió de la realización de nuevas inversiones en infraestructura, dejando en manos de los operadores privados la gestión del sistema en un proceso en el cual los modos guiados operaban a déficit con grados crecientes de ineficiencia y deterioro en la calidad de los servicios.

La siguiente etapa se extiende desde 1991 a 2001. En 1991, el Gobierno decide la privatización de la operación de los modos guiados de la Región Metropolitana de Buenos Aires, lo que se efectiviza entre los años 1994 y 1995. Los consorcios encargados de la operación ferroviaria cuentan entre sus socios a grupos de empresas de buses.

La operación de los servicios ferroviarios por empresas privadas resultó en una mayor confiabilidad y un aumento de los niveles de calidad de las prestaciones lo que produjo una derivación de pasajeros de las rutas de buses en competencia con los modos concesionados.

Asimismo, se registra un aumento considerable de la tasa de motorización y una caída en la tasa de movilidad de la región debido al aumento del desempleo y subempleo y a una cada vez mayor regresividad del ingreso. Por otra parte, el sistema de transporte es afectado por la informalidad del trabajo y enfrenta fuerte competencia de modos no autorizados (buses y automóviles) que le sustraen demanda.

Se verifica un aumento de la congestión vehicular que ocasiona una pérdida de competitividad del sistema de buses ante la ausencia de implantación de medidas de prioridad al transporte masivo.

Esta etapa se caracteriza, además, por una reorganización del sector estatal con miras a brindar las condiciones adecuadas de regulación que aseguren una gestión eficiente de la totalidad de los operadores privados del sistema mediante la creación de entes autárquicos, reguladores de la actividad integrados por personal técnico capacitado que actúe en forma independiente de las decisiones de política que quedan en manos de las Secretarías de Estado correspondientes. Asimismo, el Estado retoma la función de planificación a mediano y largo plazo mediante la constitución de un grupo de técnicos, a la vez que diseña nuevos marcos regulatorios con miras a una mayor profesionalización de la actividad.

En el año 1994 se sanciona un nuevo marco regulatorio para los buses. La obtención del permiso de explotación se condicionó al cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa, la que a su vez dispone que en caso de inobservancia del procedimiento legal y las demás condiciones impuestas, las empresas prestatarias no podrían invocar derecho alguno respecto de lo que en definitiva se resolviera sobre la traza de que se trate. Se impusieron un cúmulo de nuevas exigencias a los operadores como condición para el ejercicio de la actividad, las que importaron considerables erogaciones e inversiones que, en muchos casos, condujo a los mismos a un alto grado de endeudamiento.

En efecto, a los fines de resultar adjudicatario de los permisos, las empresas debieron acreditar un patrimonio neto acorde a la importancia de la explotación, merituada en la cantidad de parque móvil empleado. Asimismo, debían poseer una considerable infraestructura inmobiliaria destinada a la guarda y estacionamiento de la totalidad de las unidades, con afectación de áreas para el descanso del personal de conducción, sanitarios y desarrollo de tareas administrativas.

Por su parte, la nueva Ley de Tránsito y Seguridad Vial sancionada en 1995 impuso una serie de exigencias puntuales en materia de transporte urbano de pasajeros. Las mismas versan tanto sobre la antigüedad máxima admitida de los vehículos (10 años) cuanto sobre las características técnicas de los mismos, traducidas fundamentalmente en pesos y dimensiones específicos, control de emisión de gases contaminantes, ubicación trasera de los motores, y medidas de seguridad para los pasajeros consistentes en limitadores de velocidad y dispositivos de control de apertura y cierre automáticos de puertas.

El ajuste a dichas obligaciones, a las que se sumó la instalación de máquinas expendedoras de boletos, exigida como consecuencia de la sanción de normas de protección laboral del personal de conducción, y el requisito de incorporación paulatina de unidades preparadas para el acceso de personas con movilidad reducida (vehículos de “piso bajo”), significó para las empresas la realización de fuertes erogaciones.

Finalmente, también se impuso acreditar el fiel cumplimiento de las obligaciones en materia de previsión social e impositivas a cargo de las empresas, tanto como condición para la obtención del permiso, como para seguir manteniéndolo vigente.

Estos fenómenos afectaron la rentabilidad del sistema de buses provocando una fuerte concentración empresaria y el abandono casi total de formas artesanales de gestión. Para la Jurisdicción Nacional, desde 1990 a 2001, se pasa de una flota promedio por empresa de 80 unidades a 158. Asimismo, mientras que a principios de esta etapa una sola empresa contaba con más de 350 vehículos y representaba el 3,9% del total de la oferta, en el 2001 existían 7 empresas que superaban esa flota y respondían por el 40,9% de la oferta y la empresa más grande participaba con el 9,9% del total del parque.

La crisis económica que sufriera la Argentina entre 2001 y 2002 implicó una importante caída de la demanda, lo que sumado al aumento del precio internacional del petróleo y a la imposibilidad de aumentar las tarifas, obligó al otorgamiento de subsidios por primera vez en la historia de la operación privada del transporte automotor público de pasajeros.

En la actualidad, las empresas de transporte se encuentran subsidiadas mediante un precio diferencial del combustible (gas-oil) que representa el 60% del valor de mercado, además de un aporte mensual del estado de 350 dólares por vehículo. Estos subsidios sumados a exenciones impositivas diversas totalizan anualmente 130 millones de dólares.

En consecuencia, Buenos Aires enfrenta la crucial decisión de mantener el presente esquema de operación de su transporte automotor urbano y, por lo tanto, seguir subsidiando fuertemente el sistema o reestructurar su red, reduciendo la oferta en términos de vehículos en operación mediante la implementación de corredores troncales y servicios alimentadores que permitan seguir manteniendo la misma cobertura geográfica.

En este sentido, la importante atomización jurisdiccional que se verifica en la Región Metropolitana de Buenos Aires, unida a la falta de organismos de coordinación metropolitana que encaren un planeamiento integral y continuo del sistema implica la imposibilidad de un abordaje multimodal de la problemática e induce a la implementación de acciones aisladas de las distintas agencias. Entre ellas merece mencionarse la realización de inversiones débilmente justificadas (como prolongaciones de metros) y la imposibilidad de integrar los distintos modos de transporte tanto física como tarifariamente.

## **2.2 La Agencia de Control**

La consolidación del proceso que venimos analizando dependió fundamentalmente de la creación del Ente de Control, quien no sólo es el encargado de la tramitación de los procedimientos estipulados para la obtención de los permisos, sino también de la verificación técnico-legal del cumplimiento de los extremos requeridos a tal fin, aún con posterioridad al otorgamiento de los mismos, toda vez que las obligaciones impuestas lo son con carácter permanente, como condición para la subsistencia del vínculo adquirido.

Dentro del proceso de creación de entes reguladores, que se verificó en la Argentina durante la década del 90 como producto de las privatizaciones de los servicios públicos, se constituyó en 1994, la Comisión Nacional de Transporte Automotor con funciones de gestión y control de la totalidad del transporte por automotor de jurisdicción nacional. De esta manera, se comenzó a controlar en forma efectiva la prestación de los servicios que habían sido privatizados en la década del 60 (en el caso de los servicios urbanos de la ciudad de Buenos Aires) y los que siempre habían estado en poder del sector privado (los servicios de larga distancia de pasajeros y carga). El objetivo perseguido con esta reestructuración fue la asunción por parte del Estado de sus indelegables funciones de control sobre los operadores privados así como la introducción de numerosas normas regulatorias tendientes a mejorar la seguridad, minimizar los efectos sobre el medio ambiente, evitar competencias desleales entre operadores y dar mayores oportunidades de participación a los usuarios del transporte.

En la actualidad, el organismo encargado de la aplicación de las normas en vigor y la fiscalización de los aspectos operativos de los servicios, es la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), ente de naturaleza autárquica creado en el año 1996 en el ámbito del Ministerio de la Producción con competencia sobre el transporte automotor y ferroviario de pasajeros y cargas, producto de la fusión de la anterior Comisión Nacional de Transporte Automotor y las agencias encargadas del control de las concesiones ferroviarias de cargas y pasajeros. El ente no entiende en la fijación de políticas de transporte, limitándose a la ejecución de los lineamientos normativos dados por la Autoridad de Aplicación, y a la estricta fiscalización de su cumplimiento.

Los poderes otorgados a la Comisión Nacional de Transporte Automotor, y que mantuvo la actual CNRT, junto con el nuevo marco regulatorio para el transporte urbano brindó la oportunidad de efectuar mejores controles a las empresas prestadoras de los servicios y, a la vez, definir un conjunto de normas que tendieron a mayores exigencias especialmente en aspectos referidos a la seguridad de los servicios y a disminuir los efectos nocivos de la actividad sobre el medio ambiente. Las medidas instrumentadas permitieron mejorar sustancialmente la calidad y seguridad de los servicios prestados, principalmente en los aspectos referidos a las características de los vehículos.

La Comisión Nacional de Regulación del Transporte, tiene entre las funciones inherentes al transporte las siguientes:

Control de los permisos de explotación: la Comisión controla el cumplimiento de los requisitos para la obtención de los permisos de explotación así como el mantenimiento de los mismos durante la vigencia de éstos.

Parque móvil: la Comisión verifica la titularidad del parque móvil en cual debe estar a nombre de la empresa permisionaria, llevando al efecto un banco de datos de altas y bajas por operadora. Por otra parte, mediante talleres autorizados al efecto, supervisados por la Universidad Tecnológica Nacional en convenio con la Comisión, se realizan inspecciones técnicas periódicas de las condiciones de los vehículos, siguiendo lo normado por un protocolo de inspección que contempla, los aspectos mecánicos a ser controlados, los instrumentos de medición a utilizar y los estándares a ser respetados. Básicamente la revisión incluye los siguientes aspectos: sistema de dirección, tren delantero - tren trasero – suspensión, sistema de frenos, chasis, transmisión, alimentación de combustible, emisión de contaminantes, sistema de escape, neumáticos y llantas, sistema eléctrico, instrumentos y accesorios, carrocería, letreros e indicaciones internas y elementos de emergencia

Conductor: La Comisión emite la Licencia Nacional Habilitante, documento necesario para conducir vehículos de transporte de jurisdicción nacional. Para ello, cuenta con un sistema de clínicas en donde se realizan los análisis psicofísicos de los conductores (la licencia de conducir es expedida por cada municipio). Las clínicas son auditadas por la Universidad de Buenos Aires mediante un convenio firmado con la Comisión. Los análisis incluyen exámenes físico - clínicos; sensoriales y neuropsíquicos.

Parámetros operativos de los servicios: La Comisión controla el acatamiento de las empresas a los parámetros operativos fijados en los permisos en cuanto a frecuencias, recorridos, terminales, cuadros tarifarios, parque móvil asignado, etc. Las empresas deben presentar periódicamente, a consideración de la Comisión, sus horarios y cuadros tarifarios, dado que si bien sus características principales se encuentran determinados por los permisos de operación pueden aceptarse modificaciones menores a efectos de ajustarlos a la demanda observada. En cuanto a la modificación de recorridos, la Comisión es la encargada de la sustanciación de solicitudes de modificaciones, para las cuales se requiere la realización de estudios de demanda que justifiquen la necesidad de la modificación medida en términos de beneficios a la comunidad, así como la determinación de la afectación a otras prestatarias operadoras de la zona en que la modificación se plantea. El procedimiento requiere publicidad previa para permitir a otros operadores impugnar los proyectos. La decisión final de cada proyecto recae en la Secretaría de Transporte.

Régimen tarifario (percepción y fijación de tarifas): la Comisión es la encargada de realizar los análisis técnicos para la determinación de los niveles tarifarios, para lo cual emplea una metodología de costos consensuada con las Cámaras Empresarias. La decisión final de la tarifa es responsabilidad conjunta de los Ministerios de Economía y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Seguros: las empresas se encuentran obligadas a contratar seguros de personal y de su flota. La Comisión controla este cumplimiento mediante la obligación por parte de los operadores de la presentación de una declaración jurada en donde se especifica la cantidad de personal y parque asegurado así como la compañía aseguradora. Para la verificación de la exactitud de las declaraciones juradas, la Comisión mantiene contacto permanente con las compañías aseguradoras.

Información estadística: a efectos de realizar las correspondientes evaluaciones sobre el desarrollo de la actividad del transporte urbano, las empresas operadoras se encuentran obligadas a presentar determinada información estadística: balances contables, información operativa mensual (pasajeros transportados por modalidad de servicio, línea y ramal; kilómetros recorridos por modalidad de servicio, línea y ramal; cantidad de vehículos asignados a cada una de las prestaciones, etc.). Con esta información, la Comisión realiza diversas evaluaciones, entre ellas las correspondientes a los niveles tarifarios, asimismo publica semestralmente los datos globales de la actividad. Por otra parte, se encuentra facultada para auditar los registros de las empresas a efectos de verificar la exactitud de las presentaciones efectuadas por los operadores.

Fiscalización y el control de los servicios: La fiscalización contempla no sólo el cumplimiento de los servicios en las condiciones pautadas sino, también, las ya mencionadas exigencias en materia de control técnico de las unidades de transporte, de aptitud de los conductores, de contratación de seguros, etc.. Sin embargo, existen materias en donde el control no se efectúa de manera directa, como se describiera oportunamente, tal el caso del control de vehículos y conductores, reservándose la Comisión la supervisión y auditoría de éstos. En cuanto al control de los aspectos no delegados, la Comisión efectúa, mediante su cuerpo propio de inspectores, verificaciones rutinarias a la totalidad de las empresas (cada dos meses) e inspecciones aleatorias en función de denuncias de usuarios o de otros operadores del sistema. Para cumplir con las tareas inherentes a la fiscalización la Comisión cuenta por un lado con personal capacitado para tales funciones y, por otro con un régimen de penalidades que permite la tipificación de las conductas infractoras y su correspondiente sanción.

Juzgamiento y sanción de las infracciones: en función del régimen de penalidades, la Comisión es competente para entender en la sustanciación del procedimiento sumario para el juzgamiento de las infracciones al régimen vigente. Asimismo, aplica las penas pecuniarias y propicia la aplicación de penalidades de mayor severidad (suspensión, caducidad) por parte de la Secretaría de Transporte. En ejercicio de su competencia procesal puede aplicar medidas precautorias o cautelares tales como la desafectación de la unidad en servicio o su retención por período determinado de tiempo, así como la separación preventiva del conductor de sus tareas de conducción.

Comunicación con la comunidad: A efectos de monitorear la calidad de las prestaciones y mantener un contacto con la comunidad brindando información y orientación a los usuarios, la Comisión mantiene un Servicio de Atención al Usuario mediante la utilización de un sistema de llamado de línea gratuita. La información extraída de las denuncias de los usuarios alimenta las inspecciones ocasionales de los agentes de control. Por su parte, las empresas están obligadas a mantener un sistema similar y deben proveer la información referida a las denuncias recibidas en forma mensual a la Comisión así como informar las correctivas aplicadas en cada caso.

### **3 EL CASO DE SANTIAGO DE CHILE**

Santiago, la ciudad capital de Chile alberga a unos 6 millones de habitantes y produce aproximadamente el 42% del PGB nacional. El sistema de transporte de la ciudad posee una red de Metro y 354 (343 licitadas) líneas urbanas de transporte público de superficie, con una flota de 8.500 buses.

De acuerdo con los resultados de la encuesta origen-destino realizada en el año 2001, cada día se producen unos 9,5 millones de viajes, de los cuales un 59% se realizan en transporte público y el resto en automóvil. Dentro del transporte público, los viajes totales se distribuyen en un 45% para los buses, un 8 % para el Metro, un 4% para los taxis-colectivos y un 2% para los taxis.

La propiedad de los buses que operan en Santiago es completamente privada. Al Estado le corresponden las tareas de regular y reglamentar la prestación de servicios, según lo establece un conjunto de normas legales dictadas para tal efecto.

#### **3.1 Evolución Histórica**

La historia del transporte público en Chile muestra profundos cambios en las últimas tres décadas, pasando desde la fuerte regulación estatal de los años setenta y anteriores, a la desregulación total de los años ochenta, a la regulación parcial de los años noventa, implementada fundamentalmente a través de la licitación de vías para el transporte público y, finalmente, a la implementación del sistema Transantiago en proceso en la actualidad. La estrategia de licitación de vías en Santiago, se constituyó en la principal herramienta de administración del sistema de transporte público en la última década y permitió la reestructuración a implementarse durante 2005 y 2006.

De acuerdo al trabajo realizado por Mónica Wityk, Antonio Dourthé y Henry Malbrán, titulado "Regulación del Transporte Público de Superficie: La experiencia de Santiago de Chile", hasta 1979 el transporte público de Santiago se caracterizó por una fuerte intervención estatal en la operación y desarrollo del sistema. Aunque los operadores eran mayoritariamente privados, las variables esenciales (trazados, frecuencias y particularmente las tarifas de los servicios) estaban formalmente en manos de la autoridad. Sin embargo, en la práctica la definición de estas variables era el resultado de negociaciones entre operadores y autoridades, lo que con el tiempo introdujo fuertes distorsiones en el funcionamiento del sistema. Como resultado, la calidad de los servicios empeoró progresivamente y la política de regulación estatal se desprestigió.

A principios de la década de los ochenta, el gobierno de la época inició un conjunto de radicales reformas en el sistema de transporte público, intentando introducir los mismos conceptos y teorías de libre mercado, que ya estaban transformado al resto de la economía chilena. Tales reformas fueron globalmente conocidas como la política de desregulación, aunque ella no sólo desreguló los servicios, sino también desreglamentó la industria de transporte público.

Así, en 1980 se liberalizaron los trazados de los servicios; en 1983 se decretó libertad de tarifa; y finalmente en 1988 se eliminaron casi todas las regulaciones aún existentes para la prestación de servicios de transporte público urbano. Simplificando, se puede decir que casi cualquier persona natural o jurídica podía convertirse en operador de transporte público, ofreciendo el

servicio que deseara, con el trazado, frecuencia, tarifa y demás niveles de servicio que estimara conveniente. También el tipo y características físicas de los vehículos quedaron al libre arbitrio de los operadores, con la sola excepción de ciertas restricciones menores que resguardaban la seguridad de los usuarios.

Los resultados fueron disímiles, pero actualmente los analistas generalmente coinciden en señalar que las consecuencias positivas de la política de desregulación y desreglamentación, fueron ampliamente anuladas y sobrepasadas por los impactos negativos. Como resultado positivo, se debe mencionar que el rápido crecimiento de la oferta (consecuencia de la eliminación de todas las restricciones de entrada al mercado) produjo una fuerte expansión de la cobertura espacial de los servicios de transporte público y una reducción importante de los tiempos de espera de los usuarios.

Sin embargo, la expansión de la oferta sobrepasó largamente los requerimientos de la demanda. Sólo entre 1978 y 1985 la flota de buses y taxibuses aumentó en un 50% y un 75% respectivamente, en tanto que las tasas de ocupación decrecieron más del 50%. Paradojalmente, y a pesar de este aumento de la oferta, las tarifas subieron en términos reales casi un 200% entre 1979 y 1990, lo que en buena parte se explica por la existencia de un cartel de operadores que ganó fuerza con la política de desregulación.

La desregulación tuvo también otras graves consecuencias sociales. La sobredotación del parque de buses y taxibuses, con edad promedio muy alta y pobre mantenimiento, agudizó notablemente los problemas de congestión y contaminación ambiental que en los años ochenta empezaron a caracterizar el transporte urbano de la ciudad de Santiago. Pero quizás, el impacto negativo más importante de la política de desregulación fue el desprestigio ciudadano del sistema. La imagen cientos o miles de buses y taxibuses viejos y semivacios, congestionando y contaminando los principales ejes de la ciudad ofreciendo un servicio lento, inseguro, incómodo y caro, creó un sentimiento de rechazo ciudadano hacia el transporte público muy difícil de revertir y que en cierta medida se prolonga hasta ahora. Para agravar la situación, este desprestigio coincidió con el inicio de la expansión económica de Chile, que permitió el rápido crecimiento de las tasas de motorización privadas de la población, aumentando así el número de automóviles en las calles y reduciendo la demanda de transporte público.

Hacia 1991, la política de desregulación había llevado al sistema de transporte público hasta un estado política y técnicamente insostenible. Aquel año el número de buses y taxibuses operando en Santiago llegó a unos 13.500 vehículos, con una edad promedio de 14 años. Ello representaba un claro exceso de oferta para satisfacer 4 millones de viajes diarios, lo que además se producía en un contexto de graves problemas ambientales y de congestión vehicular en la ciudad.

En 1990, las nuevas autoridades del país introdujeron una nueva política de transporte urbano, que consideraba la priorización y modernización del transporte público como uno de sus ejes centrales. El objetivo era evitar el colapso técnico y económico del sistema de transporte público y conservarlo como medio de transporte principal de la ciudad. Habida cuenta del estado en que se encontraba el transporte público a principios de los años noventa, los objetivos de esta política sólo podrían ser alcanzados en el largo plazo y con grandes esfuerzos.

A partir del año 1991, nuevas reglamentaciones para la prestación de servicios de transporte público y otras medidas de la autoridad, iniciaron la transformación profunda del sistema. El Decreto N° 212/92 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, definió un *registro nacional* de los servicios de transporte público operando en el país y ciertas características mínimas para prestar estos servicios (de seguridad, de frecuencia, del conductor, etc.). El Decreto N° 112/91 en cambio, definió específicamente las características físicas de los buses (tamaño, espacio entre asientos, características de puertas y ventanas, etc.).

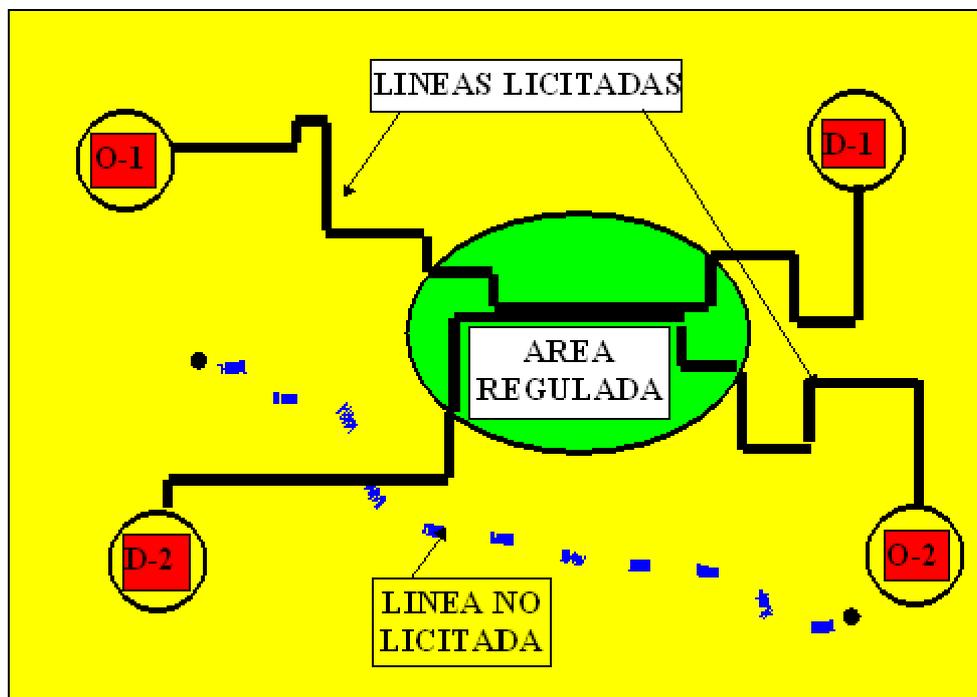
En el año 1991 se desarrolló (por única vez) un programa de retiro obligatorio aunque compensado, de los vehículos más antiguos que operaban en Santiago. Este programa significó la salida de más de 2.600 vehículos del sistema, con un costo de unos US\$ 14 millones para el

Estado. Se estableció una edad máxima de 18 años para los vehículos de transporte público, lo que implicó el retiro o reemplazo de casi 2.000 vehículos adicionales en los tres años siguientes. Se prohibió la importación de vehículos usados y se estableció la obligatoriedad de que los nuevos chasis y carrocerías de buses estuvieran especialmente diseñados para servicios de transporte público.

También se estableció un programa de normas crecientemente restrictivas para las emisiones de los buses. En cuatro años (del 90 al 94) se redujeron los niveles de opacidad permitidos (que miden fundamentalmente emisiones de material particulado) desde el 32% al 9%. Desde Septiembre de 1993, todo nuevo motor de vehículo de transporte público debía cumplir con la norma de emisiones EPA-91 (o la EURO-1), y a partir de Septiembre de 1996 los nuevos motores deben cumplir con la norma EPA-94 (o la EURO-2).

Pero sin duda, el mayor aporte metodológico y práctico a la modernización del sistema, lo constituyó la nueva herramienta de administración del transporte público: la licitación de vías. Básicamente, la licitación de vías es una herramienta técnica y legal, que permite a la autoridad administrar el uso de las vías por parte de los servicios de transporte público, cuando ello se justifique por la presencia de congestión vehicular, problemas ambientales o de seguridad. Es decir, se puede disponer del uso de las vías para determinados tipos de vehículos o servicios de transporte público, mediante procedimientos de licitación pública que deben fundamentarse en análisis técnicos.

De esta manera, la autoridad recuperó la capacidad de regular y reglamentar el transporte público de la ciudad, cuando ello se demostraba necesario desde el punto de vista del bien común. La idea central de la licitación fue corregir las distorsiones del libre mercado en los sistemas de transporte público, aprovechando las ventajas de la iniciativa privada y evitando la intervención del Estado más allá de lo necesario.



Fuente: Mónica Wityk, Antonio Dourthé y Henry Malbrán, titulado "Regulación del Transporte Público de Superficie: La experiencia de Santiago de Chile"

El procedimiento seguido fue primeramente establecer una área regulada (normalmente el área más congestionada o contaminada de la ciudad) dentro de la cual la autoridad define los servicios de transporte público que pueden operar, con sus respectivos trazados y frecuencias.

La asignación de estos servicios a los distintos operadores interesados, se realiza a través de un proceso de licitación pública. Mediante este procedimiento, la autoridad adjudica a los operadores que ganan la licitación (los concesionarios) el uso exclusivo de las vías dentro del área regulada, durante un período de tiempo dado. A cambio, los concesionarios se comprometen (mediante contrato firmado con la autoridad y garantizado con instrumentos financieros) a cumplir con los requisitos de operación y con las normas tecnológicas y de gestión establecidos por la licitación.

Habitualmente, el área regulada conforma sólo una parte del trazado total de los servicios licitados. Aunque la autoridad establece también las zonas de origen y de destino final para cada servicio licitado, el compromiso del concesionario respecto a trazado y frecuencia, sólo es obligatorio dentro del área regulada. Más allá de este área, los concesionarios no tienen exclusividad en las vías (deben competir con otros operadores licitados y no licitados) y pueden escoger los trazados más convenientes para adaptarse a los requerimientos de la demanda, aunque todavía deben cumplir los compromisos respecto a orígenes y destinos finales de los servicios. Es decir, fuera del área licitada el transporte público opera sin regulación.

Es claro que el proceso requiere establecer previamente los trazados y las frecuencias de los servicios a licitar. Esta es una tarea de diseño del sistema de transporte público que no es trivial.

En consecuencia, la autoridad decidió licitar inicialmente los principales servicios existentes antes de la licitación, regulando sus frecuencias y otras características operacionales y tecnológicas. La idea para el largo plazo fue mejorar paulatinamente los trazados y frecuencias de los servicios (es decir adaptarlos cada vez mejor a los requerimientos espaciales y temporales de la demanda), después de consolidar la licitación como instrumento de regulación del transporte público.

La definición de criterios adecuados de adjudicación de los servicios licitados, permitió a la autoridad introducir nuevos elementos de modernización tecnológica del parque, de mejoramiento de la calidad de servicio y de racionalización del sistema. Para efectos de adjudicación, se estableció un sistema de puntajes de calificación de las propuestas de los operadores, de acuerdo con reglas y criterios bien conocidos por todos los participantes.

A través de los sucesivos procesos de licitación realizados (1992, 1994 y 1998), los criterios de adjudicación y la importancia relativa de cada uno de ellos, fueron variando según las necesidades y metas perseguidas. Sin embargo, los criterios generales más importantes han sido los siguientes: trazados y frecuencias, edad de los vehículos, capacidad de los vehículos, formalización de los operadores y tarifas.

Desde el punto de vista de los operadores, la licitación creó un ambiente propicio para incentivar inversiones en nuevos buses y medidas de gestión, a cambio de los beneficios de adjudicarse los servicios licitados. Estos beneficios provienen de la garantía de un cierto mercado relativamente seguro durante un período de tiempo razonable para amortizar las inversiones, lo que permite a los operadores planificar su desarrollo y sus objetivos económicos de largo plazo, en un contexto de estabilidad. Luego, los operadores también se beneficiaron del ordenamiento y formalización de la industria de transporte público que produjo la licitación.

La licitación conllevó otras ventajas que es importante mencionar. El primer lugar, introdujo un cierto grado de competencia entre los operadores para ganar los distintos servicios, lo que naturalmente ha redundado en mejores servicios para los usuarios y en menores costos sociales para la comunidad. Por otra parte, la licitación prácticamente terminó con el recurrente problema técnico político de las periódicas alzas de las tarifas. Estas quedaron determinadas en el proceso competitivo de la licitación, y posteriormente se reajustan de acuerdo a una fórmula objetiva que recoge la variación de costos de los insumos más importantes para los operadores. De esta manera, la licitación también ha permitido que las tarifas reflejen con mayor fidelidad los costos reales de transporte, y no queden sujetas al simple arbitrio de los operadores o de la autoridad.

Tres grandes procesos de licitación se realizaron en la ciudad de Santiago, en 1992, 1994 y 1998. La licitación de 1998 estableció un período de vigencia de los contratos de 5 años. En cada uno de los procesos se fue ampliando el área licitada hasta cubrir unos 270 kilómetros cuadrados, es decir aproximadamente el 50% del área urbana de la ciudad.

Los resultados de esta política pueden calificarse como exitosos, y algunos de ellos se resumen a continuación.

Reducción y modernización del parque vehicular: En 1992, el número de buses y taxibuses operando en Santiago era de 13.500 y su edad promedio era de casi 14 años. Luego de los procesos de licitación y del programa de retiro obligatorio de vehículos antiguos, el número de vehículos de transporte público fue reducido a 8.500. La edad promedio del parque licitado era en 1999 de 4,5 años, lo que se logró con una inversión de los operadores de más de US\$ 500 millones, sin ningún tipo de subsidio estatal y con tarifas notablemente estables. No sólo se ha reducido el parque, sino también ha aumentado la capacidad promedio de los vehículos, dado que los taxibuses prácticamente salieron del sistema y los nuevos buses en general tienen mayor capacidad que los antiguos.

Mejoras en la calidad del servicio: La drástica reducción del parque de buses no significó impactos negativos en términos de reducción de la cobertura espacial del sistema. Aunque los tiempos de espera aumentaron marginalmente, simultáneamente disminuyeron los tiempos de viaje. Por otra parte, aumentaron los niveles de servicio en términos de comodidad, limpieza, seguridad e información para los usuarios. Parte de estos avances fueron producto de las cualidades de los nuevos buses, porque como es natural, ellos pudieron ofrecer niveles de servicio muy superiores a los antiguos, debido a la incorporación de nuevas tecnologías y normas de gestión y manutención, exigidas por la autoridad. Pero también es importante considerar que el simple ordenamiento general que la licitación introdujo en el sistema, redundó en mejores servicios para los usuarios.

Estabilización de las tarifas: Uno de los mayores logros de la licitación fue la estabilización de las tarifas del transporte público. De hecho, las tarifas reales (descontando la inflación) se mantuvieron más o menos constantes alrededor de los 30 centavos de dólar desde 1991, fecha en que se inician las nuevas políticas de reglamentación y licitación. Ello fue consecuencia de la competencia entre operadores que la licitación permitió y de un procedimiento objetivo para reajustar las tarifas sólo cuando ello se justifica técnicamente. Además, este procedimiento liberó a la autoridad de los conflictos políticos asociados a la determinación de tarifas. Sin embargo, en la actualidad y producto del incremento del precio internacional del petróleo, la tarifa se ubica en 50 centavos de dólar.

Disminución de la contaminación: Hasta 1992, uno de los mayores problemas ambientales de la ciudad de Santiago, tenía origen en el material particulado emitidos por los motores diesel de los buses y taxibuses que operaban en la ciudad. La renovación del parque de buses que impulsó la licitación, junto con una más estricta reglamentación impuesta por la autoridad para la emisión de contaminantes, ha permitido que la contribución del transporte público a los problemas ambientales de la ciudad se haya reducido drásticamente.

Modernización de los operadores de transporte público: La licitación incentivó a los operadores de transporte público a formalizar su negocio y su participación en el mercado de transporte público. Las exigencias de inversión y de gestión que la licitación impuso, obligaron a los operadores a introducir criterios técnicos y empresariales, y a adaptarse a las exigencias de un mercado mucho más moderno, competitivo y exigente.

Para participar y competir en los procesos de licitación, los operadores se agruparon en empresas, con un directorio formal, un gerente técnico y un representante legal que la representa ante la autoridad. Este directorio es elegido por todas aquellos propietarios de uno o más buses pertenecientes a la empresa. Existe actualmente un total de 134 empresas para operar los servicios licitados de Santiago.

Desafortunadamente, la formalización de empresas no ha tenido todos los resultados que se podría esperar. La mayoría de las empresas actuales son *de papel*, porque la autoridad no les obliga a adquirir un capital de empresa (el capital pertenece a los socios).

### 3.2 Las Agencias de Control

Debido a la organización institucional del país, la gran mayoría de las normas regulatorias y reglamentarias del Estado en materia de transporte urbano, son ejercidas directamente por el Ministerio de Transportes, a través de sus respectivas secretarías regionales (Chile está dividido en 13 regiones). Existen además otros organismos dependientes del mismo Ministerio de Transportes, tal como el Departamento de Fiscalización, específicamente encargado de fiscalizar que los reglamentos, normas de operación y los contratos de servicios licitados, sean cumplidos por los operadores privados. En caso de detectarse irregularidades o incumplimientos, la autoridad podrá iniciar sumarios, que eventualmente pueden desembocar en sanciones que van desde multas económicas hasta cancelación de los permisos y contratos de operación.



Las condiciones de operación están claramente definidas en los contratos de los servicios licitados por lo que las tareas del Departamento de Fiscalización se refieren específicamente al control de las operaciones.

La planificación y regulación del sistema se encuentra a cargo de Secretaría Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones de la Región Metropolitana de Santiago, organismo encargado de la fijación de las condiciones de la licitación de vías.

### 3.3 El Proyecto TRANSANTIAGO

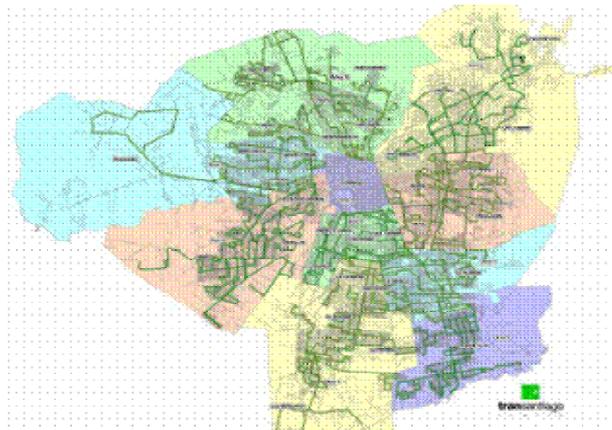
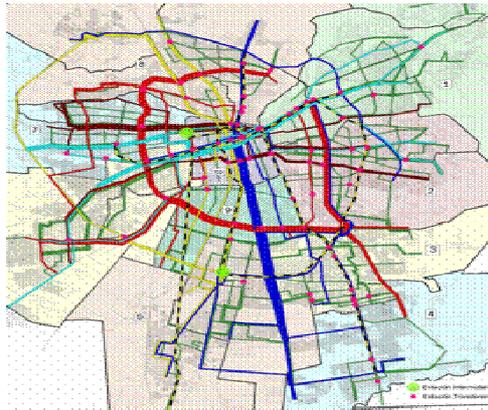
Luego de la etapa de reestructuración encarada en los 90 que llevó a Santiago de la desregulación total a la regulación del sistema mediante la aplicación de la licitación de las vías y a una incipiente organización empresarial, las autoridades chilenas decidieron avanzar en un proyecto más ambicioso para mejorar la calidad de los servicios de transporte urbano.

Al planificar el sistema de transporte público conocido como Transantiago, la ciudad de Santiago fue dividida en diez áreas intercomunales, según sus interacciones en términos de actividades y viajes. Con Transantiago, cada área tendrá servicios locales-alimentadores que permitirán desplazarse dentro del área a los destinos más frecuentes, y que acercarán a las personas a los servicios troncales. Todos los servicios de un área alimentadora serán adjudicados a un operador único, por lo que no habrá competencia entre ellos.

Los servicios troncales emplearán buses modernos de alta capacidad, desplazando a las personas desde un área hacia otra sobre las principales vías de la ciudad, en recorridos de mayor distancia. Los servicios troncales se estructuran en torno a los ejes de mayor demanda de transporte público (aproximadamente 52), cuya extensión bordea los 350 kms. En cada uno circulará una cantidad superior a los 30.000 pasajeros al día. Constituirá el esqueleto central de la nueva estructura propuesta para el sistema de transporte público de la ciudad de Santiago.

El metro operará en un contexto de complementación con los servicios de superficie (troncales y alimentadores).

### Servicios troncales



### Servicios alimentadores

Transantiago tiene como metas mantener la participación del transporte público en el sistema de movilización de la ciudad a través de una nueva forma de moverse: segura, oportuna, informada, rápida, que se sustente financiera, social y ambientalmente; y contribuir a mejorar la calidad de vida en Santiago.

El proyecto Transantiago se encuentra en proceso de licitación y de evaluación de las licitaciones ya realizadas que comprenden a los servicios de transporte y servicios de apoyo (operadores tecnológicos y financieros) con el fin de asegurar un sistema de transporte público moderno, que llegue a ser una alternativa competitiva con el automóvil y atractiva para los usuarios. En este contexto, tiene un conjunto de objetivos específicos:

- Mantener la actual participación del transporte público en el servicio de los viajes de la ciudad. (49,5%)
- Dotar a la ciudad de un Sistema de Transporte Público (STP) en el que la oferta de servicios esté adecuadamente relacionada con los requerimientos de la demanda (espaciales y temporales).
- Desarrollar un STP tecnológicamente moderno, ambientalmente limpio, técnicamente eficiente y económicamente sustentable.
- Operar un STP confiable, seguro y accesible para todos los ciudadanos.
- Proveer un STP donde las necesidades de todos los usuarios sean consideradas, incluyendo a discapacitados a personas de la tercera edad y a usuarios de bajos recursos.

### **3.3.1 Etapas de Transantiago**

El proyecto de Transantiago fue pensado para una implementación total y conjunta. Sin embargo, luego de resistencias por parte de los operadores de transporte y del propio Metro, el Comité de Ministros del Transantiago resolvió que la implementación del plan de modernización del transporte público se efectuaría por etapas, partiendo en agosto del 2005 con nuevos operadores empresarizados y conductores con sueldo fijo, aunque con recorridos, sistemas de cobros y tarifas similares a los actualmente vigentes, para culminar en agosto del 2006 con la aplicación de nuevos recorridos y con plena integración tarifaria, donde será obligatorio el uso de la tarjeta inteligente Multivía.

El proyecto se encuentra en fase de ejecución. Las etapas establecidas actualmente son:

- Octubre de 2004: Venta de bases de licitación servicios de transporte público, administración financiera del sistema (AFT) y centro de información y gestión (CIG)
- Noviembre de 2004: Apertura de ofertas
- Diciembre 2004: adjudicación y firma de contratos del AFT, adjudicación de servicios de transporte público, termina la venta de bases de licitación del CIG
- Enero y febrero de 2005: firma de los contratos para servicios de transporte
- Abril de 2005: Apertura de ofertas CIG
- Mayo de 2005: Adjudicación y firma de contratos CIG
- 27 de agosto de 2005 – Inicio Fase 1: Operarán sólo las empresas concesionarias de la licitación 2004. Incorporación de buses nuevos en corredores demostrativos. Recorridos actuales. Pago con monedas a bordo del bus. Inauguraciones de Metro
- 27 de mayo de 2006 – Inicio Fase 2: Puesta en marcha de Multivía como medio de pago alternativo en los buses que operarán en la Fase 3
- 26 de agosto de 2006 – Transantiago en régimen: Multivía, único medio de acceso. Reestructuración de servicios en alimentadores y troncales. Integración tarifaria entre buses y Metro. Entran buses nuevos en la Unidad de Negocio Alimentadora 10 (Santiago Centro)

La Apertura de las Ofertas Económicas para las Unidades Troncales y Unidades de Alimentadoras, realizadas en diciembre de 2004 y enero confirmó que la tarifa promedio del sistema de Transantiago será similar o inferior a la actual, con un servicio integrado, moderno y de mayor calidad.

El llamado generó una gran competencia por las Unidades Troncales y Alimentadoras, en las que participaron 25 empresas, 7 de estas extranjeras y 18 nacionales, la mayoría de estas últimas de actuales operadores organizados en nuevas sociedades. En total se recibieron 55 ofertas (11 para Troncales y 34 para Alimentadoras) para 14 Unidades de Negocio.

Las Unidades fueron adjudicadas a fines de enero de 2005 en su gran mayoría a operadores chilenos. Una de las Unidades Troncales fue adjudicada a una empresa colombiana Express de Santiago Uno S.A.. El total de buses licitados fue de 4671.

### **3.3.2 Las Autoridades y Organismos de Control de Transantiago**

En la etapa de programación, licitación y puesta en marcha del sistema Transantiago se sustenta institucionalmente en los marcos legales vigentes de los Ministerios de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, y de Vivienda y Urbanismo.

Transantiago cuenta con la coordinación del Comité de Ministros para el Transporte de Santiago, organismo creado por decreto presidencial durante el 2003, integrada por los siguientes organismos: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Subsecretaría de Transportes,

Intendencia de la Región Metropolitana, Sectra, Comisión Nacional de Medio Ambiente y Coordinación General de Concesiones.

Aún no está plenamente decidido cuáles serán los organismos de control del futuro sistema, de mantenerse las actuales estructuras funcionales corresponderá a la Seremitt de la Región de Santiago y al Departamento de Fiscalización del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones ejercer las distintas tareas referidas a la regulación y control. Es muy probable que el esquema actual sea modificado ya que no existen divisiones claras de misiones y funciones para poder controlar y regular un sistema de las características del Transantiago.

### Seremitt

El Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones se desconcentra territorialmente a través de las Secretarías Regionales Ministeriales de Transportes y Telecomunicaciones (Ley N° 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional), las que están a cargo del Secretario Regional Ministerial, quien, además de ser representante del Ministerio en la región, es colaborador directo del Intendente. Así, el Seremitt cumple funciones desconcentradas y también descentralizadas.

Institucionalmente, los principales objetivos de las Secretarías Regionales Ministeriales de Transportes son:

- Coordinar el Tránsito y Transporte (Ley N° 18.059 y otros cuerpos legales).
- Administrar el Registro Regional de Servicios de Transporte de Pasajeros (D.S. N° 212/92).
- Supervisar el accionar de las Plantas de Revisión Técnica (Decreto N° 156/90).
- Fiscalizar los servicios de Transporte Público de Pasajeros.
- Llevar las Estadísticas de Transporte (Decreto N° 275/80).

El Seremitt forma parte del Gabinete Regional y está subordinado en todo lo relativo a la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos, proyectos de desarrollo y demás materias que sean de competencia del gobierno regional.

### Departamento de Fiscalización

El Departamento de Fiscalización de la Subsecretaría de Transportes fue creado a fines de 1992 con el propósito de verificar el cumplimiento de los contratos de concesión de vías en Santiago, incorporando luego nuevas tareas como el control de las emisiones vehiculares, la operación del transporte público de pasajeros y carga, el funcionamiento de las plantas de revisión técnica y las escuelas de conductores profesionales.

Básicamente, los objetivos del Departamento de Fiscalización son:

- Controlar de manera eficiente y con la mayor cobertura posible
- Ejercer una función transparente y de calidad
- Proteger y promover los derechos de los usuarios
- Retroalimentar la función normativa de la Subsecretaría de Transportes.

En paralelo, la acción del Departamento se orienta fuertemente a la comunidad y sus derechos, así como a generar conductas positivas en la población hacia los sistemas de transporte, mediante el desarrollo de espacios de información y educación.

Para ello, el Departamento de Fiscalización cuenta con un servicio telefónico para la recepción de denuncias y consultas y ha desarrollado un servicio móvil de información destinado a difundir los derechos y deberes de los usuarios en el transporte público y privado de pasajeros.

## **4 CONCLUSIONES PARA BUENOS AIRES Y SANTIAGO DE CHILE**

Estas ciudades cuentan en la actualidad con sistemas de transporte eficientes productos de procesos de evolución absolutamente diversos. Mientras Santiago de Chile tuvo tratamientos radicalmente diferentes para su sistema de transporte pasando de la desregulación total del transporte urbano a la denominada “concesión de vías” que en la práctica implicó la regulación del 95% de los servicios, Buenos Aires mantiene desde hace décadas los mismos operadores y la misma estructura de red, altamente competitiva entre líneas y empresas, habiendo implementado marcos regulatorios que indujeron al paulatino abandono de las formas artesanales de operación en un principio y a la transformación societaria y la concentración empresaria en los últimos años.

Sin embargo, el marco regulatorio aplicado en el caso de Santiago no permitió consolidar un grupo empresario sólido y eficiente. A su vez, las autoridades chilenas decidieron implementar un proyecto superador a efectos de garantizar la movilidad de la población mediante el uso del transporte público y restringir de esa manera el aumento sostenido de los viajes en vehículos particulares.

En el caso de Buenos Aires, resalta la evolución de sus operadores de transporte. La peculiar organización empresaria que mantuvieron durante décadas al transformarse, debido a las exigencias legales, de operadores individuales a sociedades. Esta evolución puede constituir un ejemplo a emular por parte de empresarios de otras ciudades con miras a su transformación de la actual estructura artesanal a organizaciones profesionalizadas y eficientes que permitan la operación eficaz de los servicios y un acceso al crédito adecuado para la renovación de su flota.

Sin embargo, si bien los marcos regulatorios aplicados han demostrado su eficacia, las autoridades encargadas del transporte en Buenos Aires, no han avanzado en la necesaria planificación del sistema lo que ha impedido implementar una reestructuración de la red de transporte a fin de contemplar las nuevas necesidades de la población y del propio sistema. Por el contrario, en los últimos años introdujo el otorgamiento de subsidios operativos al sistema.

## **5 EL CASO DE SAN PABLO**

La ciudad de San Pablo, es hoy una de las mayores metrópolis del mundo. La propia ciudad posee una población de 10.5 millones de habitantes, correspondiendo al 60% de los habitantes de la Región Metropolitana. La ciudad creció rápidamente en las últimas dos décadas, así como su flota de automóviles que pasó de 1.2 millones en 1977 a 4.8 millones en 1997.

El sistema de transporte público de la ciudad está constituido por ómnibus, de responsabilidad del Gobierno Municipal y es complementado por el Metro, los trenes - Compañía Paulista de Trenes Urbanos - CPTM y por el sistema de ómnibus intermunicipal - Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos - EMTU, de competencia del Gobierno del Estado.

La flota del sistema de transporte urbano es de cerca de 15.000 ómnibus, y transporta aproximadamente cinco millones de pasajeros/día. La Secretaría Municipal de Transportes (SMT) gerencia este servicio que es fiscalizado por la SPTrans. Las actividades operacionales están tercerizadas y ejecutadas por empresas que fueron contratadas por medio de licitaciones públicas.

El planeamiento, la programación y la fiscalización, además del incentivo al desarrollo tecnológico, son actividades de la SPTrans, que tiene como principal atribución mantener la calidad de las prestaciones de los servicios, garantizando la modernidad, seguridad y confort de los pasajeros y contribuyendo a la calidad de vida de la ciudad.

Finalmente, el Departamento de Transportes Públicos (DTP) de la SMT, reglamenta los sistemas de taxis, fletes y vehículos escolares, siendo la fiscalización de estas modalidades atribución de la SPTrans.

## 5.1 Evolución Histórica

Creada en 1967, la Secretaría Municipal de Transportes (SMT) surge con el objetivo de reglamentar los transportes públicos y organizar el tránsito de la ciudad, que contaba, en esa época, con casi cuatro millones de habitantes. La política desarrollista del Presidente Juscelino Kubitschek (1955-1961) había impulsado la implantación de la industria automovilística en el país y como consecuencia de este proceso los vehículos en circulación en la ciudad de San Pablo se incrementaron notablemente.

El crecimiento de la actividad industrial que marcó la década del 60 intensificó, también, el proceso de urbanización en el Brasil. Las regiones metropolitanas se consolidan como grandes aglomeraciones con periferias distantes, mal equipadas y precariamente atendidas por los sistemas de transporte público.

Otro factor que incrementó la cantidad de vehículos en San Pablo fue el “milagro económico”, de la década del 70. El entusiasmo generado por las nuevas directrices de la economía nacional hizo crecer el comercio de bienes industriales de consumo, principalmente en el sector automovilístico y de productos eléctricos. Como consecuencia, las inversiones en la red vial paulista estuvieron por mucho tiempo casi exclusivamente volcadas a obras que privilegiasen la circulación de los automóviles particulares. Prevalció de esta forma, la idea de que era necesario adaptar la ciudad al automóvil, por medio de planes urbanísticos tecnocráticos que pronosticaban una red de 400 kilómetros de vías expresas que estructurarían el desarrollo de la metrópolis sobre el signo de una intensa motorización de la población.

En este contexto, la SMT pasó a actuar innovando formas de gestión de la circulación y de la operación del tránsito. Además de la municipalización del tránsito, fueron introducidos por la SMT, el Plan de Acción Inmediata de Tránsito y Transporte (PAITT, 1971) y el Plan de Vías Expresas, que representaba la red vial sobre la cual la Ley de Zonificación estaba siendo estructurada.

De esta forma, la SMT pasó a tener un papel fundamental en la organización y en la dinámica de la ciudad en lo referido a la articulación de las políticas habitacionales y de transportes y en la estructuración del sistema público de ómnibus urbanos, que por Decreto-ley ya estaba desde 1946 bajo la responsabilidad de la Compañía Municipal de Transportes Colectivos (CMTC). Sucesora y heredera de la São Paulo Railway, Light and Power, empresa que hizo circular en 1900 la primera línea de tranvía eléctrico en la ciudad, la CMTC administró y operó la flota de ómnibus paulista hasta el año 1995, cuando fue sustituida por São Paulo Transporte S.A. (SPTrans), dedicada exclusivamente a la gestión del sistema.

En 1972, la Secretaría Municipal de Transportes establece otros dos importantes cambios: crea el Departamento de Operación del Sistema Vial (DSV), órgano regulador del tránsito de la ciudad y el Departamento de Transportes Públicos (DTP), al que le cabe la gestión, regulación y fiscalización de los servicios realizados por taxis, transporte escolar y empresas de vehículos contratados, así como de las actividades de transporte de pequeñas cargas caracterizadas como fletes y moto-fletes.

Poco después, en 1976, se une esta estructura a la recién creada Compañía de Ingeniería de Tráfico (CET), con la incumbencia de gestionar el tránsito de la ciudad. Actualmente la CET desempeña, al lado de la SPTrans, el papel abarcador de la política global de transporte y tránsito, que no prioriza más la circulación de los automóviles particulares sino el acceso a un transporte público integrado y coherente.

Con este objetivo a partir de diciembre de 2001, con la aprobación por la Cámara Municipal de la Ley 13.241, la SMT comienza la implantación del Interligado, el nuevo sistema de transporte público planeado para San Pablo.

El primer paso rumbo a esta nueva estructura involucró la exclusión de los operadores clandestinos, irregulares o inaptos, la readecuación de las rutas superpuestas o no ajustadas a la demanda real y la mudanza radical de los criterios de remuneración de las empresas.

## 5.2 El Sistema Interligado

La experiencia más interesante del nuevo sistema de transporte de San Pablo es la habilidad que tuvieron las autoridades para incorporar al mismo tanto a los operadores del antiguo sistema clandestino de transporte como a las empresas tradicionales de la ciudad.

De esta manera se reorganizó un servicio que era realizado por personas no calificadas (ilegales) y parte por empresarios que, por el marco regulatorio imperante anteriormente, no se mostraban preocupados con la calidad del servicio.

El Sistema Interligado fue creado a partir de la Ley 13241/03 y parte de la premisa de que el sector público es el que debe establecer las políticas y la definición de los requisitos del sistema y que el empresariado debe invertir en la renovación de la flota, la capacitación y la tecnología automotriz.

Los técnicos de la SMT, de la SPTrans y de la CET trabajaron en conjunto para efectuar las mejoras en las vías y la construcción de equipamientos que priorizaran el transporte público, por creer que esa era la mejor solución para la ciudad.

Nótese que en la ciudad de San Pablo, las funciones del transporte y del tránsito se encuentran asignadas a dos organismos distintos, pero que los mismos pueden actuar en forma conjunta ante proyectos de envergadura.

El trabajo conjunto de la SPTrans y la CET resultó fundamental para que la ciudad enfrente los problemas de crecimiento constante de la flota de vehículos particulares ya que la falta de inversiones en el área de transporte experimentada en los últimos años había resultado en un abandono del sistema de transporte público e indujo a la compra de automóviles particulares incrementando los índices de congestión a niveles tales que dificultaba el desplazamiento de las personas.

Durante años, San Pablo invirtió en mejoras que privilegiaban el automóvil particular, era preciso cambiar este escenario y para ello debían realizarse transformaciones profundas en el planeamiento de la red de transporte colectivo.

Así fue concebido el Sistema Interligado, con la misión de implantar un sistema tarifario justo y dar lógica y agilidad a la circulación de los buses que hasta ese momento era caótica: largas colas de ómnibus congestionaban el tránsito en las avenidas y los pasajeros se cansaban de esperar en las paradas por su única opción de transporte.

El Sistema Interligado excluyó, como primer medida, a las empresas que no tenían capacidad para la operación y estableció a mediados de 2003 contratos rígidos con empresas y cooperativas por medio de un proceso público de licitación.

Organizados en cooperativas, los operadores de los servicios informales (que anteriormente se destacaban por sus altos índices de clandestinidad e ilegalidad) ya no compiten con los ómnibus y están sustituyendo sus vehículos de porte pequeño por mini y micro ómnibus, dirigidos por profesionales capacitados en distintos cursos.

En la actualidad, el sistema de transporte colectivo municipal es utilizado por 5 millones de pasajeros día, una cantidad que equivale a casi la mitad de los habitantes del municipio de San Pablo y es similar a la cantidad de automóviles que ocupan las calles de San Pablo.

### Descripción del sistema

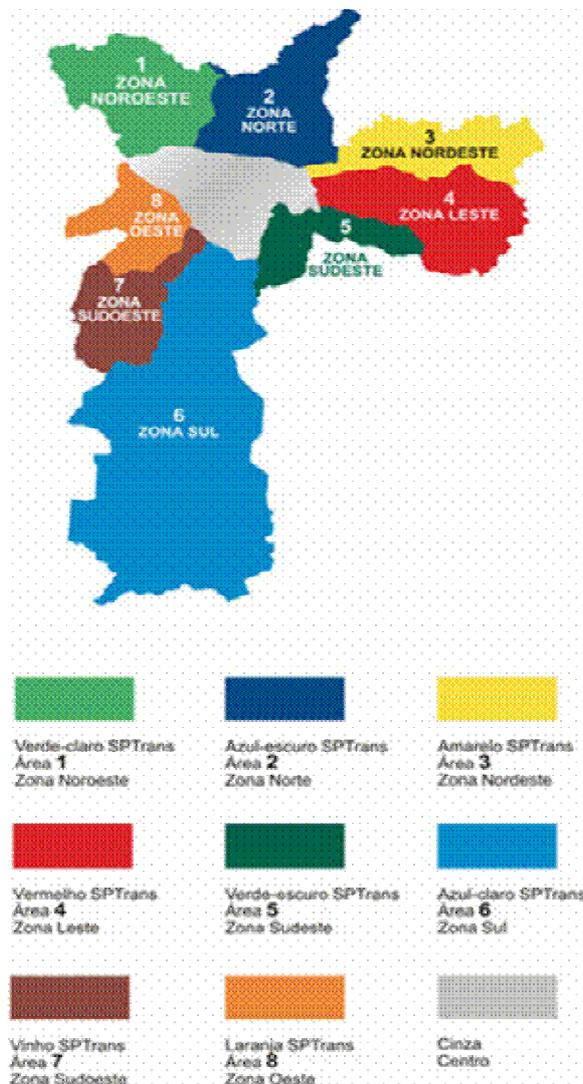
Por las líneas estructurales del Interligado, que unen los barrios con el centro a través de los grandes ejes de tránsito circulan ómnibus de grandes dimensiones.

Las líneas locales recorren los barrios y los ligan a las líneas estructurales con vehículos de menor porte como ómnibus comunes, mini y microómnibus.

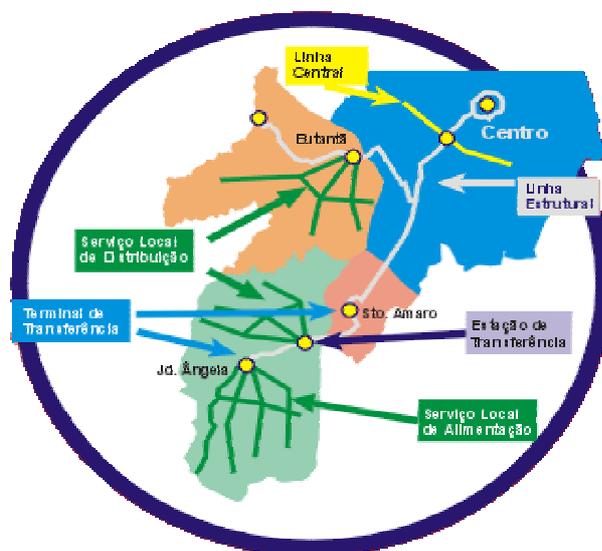
Actualmente circulan por la ciudad 6.453 mini, microómnibus y vans (estas últimas cada vez son menos), todos ellos reglamentados, organizados en cooperativas, fiscalizados e incorporados al Interligado como operadores del Subsistema Local, planeado para atender los barrios con vehículos menores, más apropiados para arterias estrechas.

El Subsistema Local transporta a los pasajeros en líneas que hacen trayectos cortos, dentro de los barrios, hasta un subcentro regional o puntos de conexión con el Subsistema Estructural. Por lo menos un tercio de los pasajeros que se desplazan desde los barrios tienen como destino un subcentro regional.

### Las zonas de transporte



## Esquema de Operación



La flota de las líneas estructurales que atraviesan la ciudad fue renovada. Son 3013 ómnibus de los cuales 1028 tiene puerta a la izquierda. El Subsistema Estructural está formado por el conjunto de líneas que pasan por las principales vías de la ciudad, que dan soporte a los viajes que atraviesan la metrópolis, siendo la columna vertebral del sistema integrado. La reestructuración permite que el usuario utilice para sus viajes distintas unidades en diferentes tramos con una sola tarifa. Las líneas del Subsistema Estructural son operadas por empresas y consorcios con una flota de vehículos de porte mediano y grande (articulados, biarticulados y comunes).

La red estructural propone una nueva manera de desplazarse por la ciudad. Permite que los pasajeros accedan rápidamente al primer ómnibus que los llevarán a un punto estratégico de integración. La red está monitoreada por centrales de control y personal de campo para el abastecimiento de informaciones a los usuarios en tiempo real, por medio de paneles electrónicos instalados en las plataformas de las estaciones de transferencia.

### Un Nuevo concepto de carril exclusivo: Pasa Rápido

Una de las principales características del Interligado, además de su sistema de integración por billetes electrónicos (con la utilización de las estaciones de transferencia y nuevas terminales) y de la reestructuración de las rutas, son los "Pasa Rápido". Este concepto para los ejes del transporte colectivo, reduce en tiempo y en distancia los viajes de los pasajeros no sólo del área urbana del municipio, sino también de la región metropolitana.

A partir de un trabajo de monitoreo del tránsito de las principales avenidas de la ciudad realizado en conjunto por la SPTrans y la CET, se desarrolló este proyecto que hoy sirve de referencia para otras ciudades medianas y grandes.

La Secretaría Municipal de Transporte está realizando 100 km. de Pasa Rápido además de 40 km de carriles exclusivos de ómnibus a la derecha con operación vía libre. Los Pasa Rápido tienen preferencialmente los carriles de los ómnibus a la izquierda y las paradas en los cancheros centrales. La circulación de los buses que también tienen puertas a la izquierda.

Lo que separa a los Pasa Rápido de los otros carriles de la arteria es una línea amarilla pintada en el pavimento. La fiscalización se realiza por cámaras de la CET y por los dispositivos de localización de ómnibus vía satélite (GPS). En las paradas existen paneles de mensajes variables que informan del tiempo de arribo de los buses.

Los Pasa Rápido sustituyen y rehabilitan los antiguos corredores de ómnibus y al implementarse estos nuevos corredores se realiza una recuperación asfáltica y paisajística de la zona. El Pasa Rápido inaugurado en diciembre de 2003 Pirituba-Lapa-Centro es utilizado por 175.000 pasajeros día que economizan en promedio 30 minutos de su tiempo de viaje.



### La Tarjeta Electrónica

El corazón del Sistema Interligado es el Billete Único, una tarjeta electrónica con informaciones que pueden ser leídas y decodificadas por los validadores instalados cerca de los molinetes de los buses y en los terminales garantizando economía, seguridad y flexibilidad para el pasajero. El pasajero puede planear su recorrido haciendo integraciones al precio de un solo pasaje por un período de dos horas. Esta integración puede ser realizada en cualquier punto de la ciudad.

La tarjeta se carga con una cantidad de dinero (mínimo 8.50 reales y máximo 100 reales) y mediante su utilización se va descargando la tarifa. Los créditos a la tarjeta son realizados en las casas de lotería y en los puestos autorizados por la SPTrans. Se trata de tarjetas contact less de uso simple. Todos los vehículos del sistema (ómnibus, mini y microómnibus) circulan con validador electrónico, un equipo que registra el viaje, informa el saldo de la tarjeta y libera el molinete para acceder a las unidades. Esto garantiza que los pasajeros puedan cambiar de vehículo en cualquier parte de la ciudad.

La primera tarjeta es gratuita para toda la población. Las etapas de entrega fueron las siguientes: en primer lugar, desde el 2002, se entregó a los ancianos en cuyo caso la tarjeta libera el molinete sin pago alguno, en mayo de 2004 existían 450 mil tarjetas de esta categoría; a partir de 2004 los estudiantes comenzaron a utilizar la tarjeta y en mayo de 2004 comenzó el empadronamiento de los usuarios que utilizaban vale transporte.

La distribución de la tarjeta única común para los demás usuarios del sistema se realiza por medio de las 730 casas de lotería o puestos autorizados recibiendo un comprobante con un número que sirve de referencia en caso de pérdida o robo.

Sin embargo el uso de la tarjeta no es obligatorio hasta el presente. En las unidades existen cobradores que realizan las cobranzas a aquellos usuarios que no poseen aún la tarjeta o que no tienen crédito en las mismas. Por otra parte, existe un compromiso del Concejo Municipal de que los cobradores no perderán su puesto de trabajo con la implementación masiva del sistema. Mediante entrenamiento los cobradores pasarán a asumir nuevas tareas como auxiliares del conductor en algunas maniobras, ayudar al ascenso y descenso de pasajeros especiales y dar informaciones a la población.

#### Los Contratos con los Operadores

El transporte masivo de San Pablo antes de la implantación del nuevo sistema verificaba una alta ineficiencia debido a la desactualización de la red de transporte, a la degradación de la flota y a un servicio que se deterioraba progresivamente.

Además de ello, los contratos con las empresas que operaban el servicio regular vencían en enero de 2001. Paralelamente se anularon licitaciones iniciadas anteriormente y se realizó la reglamentación provisoria de parte de los servicios informales de la ciudad. En esta etapa, se mantuvo un servicio conocido como barrio a barrio operado por cerca de 1000 unidades autónomas y la SPTrans inició la reglamentación de cerca de 5000 operadores irregulares.

Los primeros pasos consistieron en la discusión del proyecto para estructurar la nueva red de transporte asociada a la discusión de introducir la tarjeta magnética. Para la creación del proyecto participaron de los debates renombrados especialistas del sector, tanto de la municipalidad como de la iniciativa privada. También fueron consultados profesionales de las áreas del urbanismo, economía, ingeniería, arquitectura y ambiental.

Los técnicos de las áreas de transporte y tránsito desarrollaron el concepto de red mientras era reestructurada la infraestructura del antiguo sistema y el gobierno municipal preparaba las bases legales para la nueva red de transporte de la ciudad. En diciembre fue aprobada la Ley 13.241 que reglamentó la creación del sistema.

En julio de 2001 el proyecto de ley que creó el Sistema Interligado fue enviado al Concejo y en diciembre fue aprobada la Ley 13.241 que reglamentó la creación del sistema.

En enero de 2002 por medio de un contrato de emergencia, la Municipalidad comenzó las primeras acciones en la red de transporte existente. Durante todo el primer semestre del año fueron desarrollados los nuevos modelos de concesiones y permisos de los servicios municipales de transporte colectivo concluidos a fines de 2002 luego de ajustes en la propuesta.

En el primer semestre de 2003 se inició el proceso licitatorio para el nuevo servicio. Este proceso permitió la elección de las empresas de transporte que operarán por 10 años con

contratos de concesión y también de las cooperativas que firmaron permisos para operar por 7 años. La ley dividió la ciudad en Subsistema Local, líneas operadas por cooperativas y Subsistema Estructural, operado por las empresas contratadas o consorcios. Entre agosto y octubre de 2003 las empresas contratadas comenzaron la operación.

De un total de 16 contratos, 8 fueron firmados en julio de 2003 con las permisionarias, organizadas en cooperativas para operar por 7 años el Subsistema Local. En la misma fecha otros 8 contratos fueron firmados con las concesionarias, empresas organizadas en consorcios que operan el Subsistema Estructural. Entre agosto y octubre de 2003 las empresas contratadas comenzaron la operación.

Los nuevos contratos establecen las bases legales y dan funciones claras a los empresarios y permisionarios así como establecen las condiciones para la renovación de la flota. El nuevo modelo de contrato se tornó en un instrumento de seguimiento y de regulación para la construcción del sistema, pues contiene reglas y orientaciones para la ejecución de los servicios en varios niveles: institucional, planeamiento del transporte, tecnología vehicular y ambiental, gestión de la operación, remuneración y financiamiento.

#### Centro de Control

El centro de control une la gestión del tránsito y el transporte. La SPTrans y la CET desarrollaron un proyecto innovador mediante la creación de un centro de monitoreo que permite fiscalizar y monitorear conjuntamente el transporte colectivo y el tránsito de la ciudad.

### **5.3 Las Autoridades de Control y Gestión**

La SMT es el órgano de la Municipalidad de San Pablo responsable por los asuntos relacionados al gerenciamiento de la operación vial y del transporte público de la ciudad. La estructura de la SMT incluye un Departamento de Operaciones del Sistema Vial (DSV) de la cual depende la CET y un Departamento de Transportes Público (DTP) al que le competen los servicios de ómnibus, taxis y otros y de la cual depende la SPTrans.

Las funciones de la SMT son:

- Gerenciar los servicios de transporte colectivo de pasajeros por ómnibus,
- Reglamentar y gerenciar los servicios alternativos de transporte de pasajeros individuales o colectivos: taxis, transporte contratado, transporte barrio a barrio, fletes y transporte escolar.
- Ordenar y gestionar el uso de la red vial municipal.

La empresa SPTrans, ejerce el gerenciamiento técnico y operacional del Sistema de Transporte Urbano, permaneciendo en la Municipalidad, a través de la SMT, las decisiones finales a nivel institucional. Recientemente, algunas actividades como la inspección y el otorgamiento de licencias a los taxis han sido traspasadas a la SPTrans.

La estructura organizacional de la empresa se estableció mediante un cuadro funcional integrado distribuido en pocos niveles jerárquicos, formado en su mayoría por técnicos y especialistas. Las atribuciones de la empresa están divididas en Direcciones Ejecutivas: Dirección de la Presidencia, Dirección Adjunta de Gestión Económica y Financiera del Sistema, Dirección de Gestión, Dirección Operacional, Dirección Financiera y Administrativa y una dirección de representación: la Dirección de Relaciones Internas.

## **6 CONCLUSIONES DE SAN PABLO**

La implementación del nuevo sistema de transporte en San Pablo ha implicado la formalización de la totalidad de los operadores individuales los cuales fueron obligados a conformar cooperativas de transporte para la prestación de servicios de alimentación a la vez que se le impusieron exigencias de renovación de flota y un cambio radical en la forma de percibir sus

ingresos. El sistema de pago instrumentado que permite la utilización de varios servicios durante el término de 2 horas, implica la centralización de la recaudación que es realizada por la SPTrans y distribuida luego a los operadores de acuerdo con la cantidad de pasajeros transportados.

Asimismo, la gestión del sistema de transporte se hace en conjunto con el sistema de tránsito de la ciudad mediante el actuar coordinado de la SPTrans y la CET. Este accionar implica una importante tarea de articulación institucional, indispensable para la integración de las acciones de los agentes que actúan en la ciudad.

## CAPÍTULO II

### TRATAMIENTO LEGAL Y REGULATORIO DEL TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS EN EL DERECHO POSITIVO COLOMBIANO. TRATAMIENTO DIFERENCIADO DEL TRANSPORTE MASIVO.

La Corporación Andina de Fomento ha encarado la recopilación y análisis de antecedentes e información general del sector transporte masivo en la República de Colombia, así como de los distintos aspectos regulatorios e institucionales de los sistemas de las principales ciudades del país.

El conocimiento que aporta dicha investigación posibilita la formulación de un diagnóstico de la situación integral del sector, así como la identificación de los principales aspectos y materias susceptible de ser objeto de fortalecimiento en el terreno jurídico. Con ello se espera contribuir a una más adecuada definición del esquema en que deberán desenvolverse las tareas de planificar, regular, fiscalizar y gerenciar los sistemas integrados de transporte de pasajeros, con impacto en el ámbito institucional -público y privado- y en la reorganización operacional de los mismos.

#### 1 REVISIÓN DE ORDENAMIENTOS JURÍDICOS

La investigación realizada abarcó un amplio espectro normativo, comprendiendo los ordenamientos actualmente vigentes en Colombia que regulan el segmento del transporte masivo de pasajeros en especial tanto como el sector del transporte urbano colectivo en general.

En efecto, a pesar del particular objeto de la investigación, también se ha optado por incluir en el análisis la normativa de orden general destinada a regular el sector del transporte urbano, por cuanto se ha entendido adecuado abordar la materia desde una perspectiva sistémica, cuidando de no considerar al transporte convencional y al masivo como dos diferentes fenómenos; ello sin perjuicio de la diferenciación de tratamiento que merece el último segmento mencionado en orden a su especificidad tecnológica y operativa.

Con ello se aportará a una concepción unívoca del sistema de autotransporte público de pasajeros en las ciudades colombianas.

Se destaca, por su parte, que las normas relevadas son de diverso rango jurídico y procedencia jurisdiccional, por lo que las mismas han sido tratadas de modo de facilitar su identificación conforme a dichas categorizaciones.

En este contexto, la investigación versa acerca de diversos bloques normativos, a saber:

⇒ *Constitución Política*: la ley fundamental colombiana contiene una serie de disposiciones que, de un modo directo o indirecto, se vinculan con la materia en análisis. En efecto, no sólo resultan de interés las normas constitucionales referidas a los servicios públicos y a la consagración y protección de los derechos colectivos, sino que también resalta la importancia de estudiar la distribución de potestades materiales entre los diversos niveles de gobierno, resultante de la división política del territorio nacional.

En este sentido, la Constitución efectúa un reparto de competencias, funciones, deberes y derechos en cabeza de cada uno de los órganos de gobierno; los cuales, desde el propio Gobierno Nacional hasta los Municipios -pasando por niveles intermedios de organización

política- determinan una suerte de superposición territorial de los diferentes estratos gubernamentales.

Cabe destacar que si bien el Estado Colombiano adopta, con relación al elemento *territorio*, una forma de gobierno unitaria en su organización política, la misma reconoce autonomía a las entidades territoriales, a la vez de consagrar los principios administrativos de la descentralización, la delegación y la desconcentración para el ejercicio de las funciones gubernamentales, sin perjuicio de la efectiva coordinación de actuación que deben observar las autoridades administrativas para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Es importante señalar, asimismo, que la Constitución Política admite la posibilidad de creación, mediante procedimiento regulado legalmente, de nuevas entidades con competencia jurisdiccional respecto de su territorio, tal el caso los Distritos. Sin embargo, es viable también la conformación de áreas metropolitanas que carecen de competencia suprajurisdiccional respecto de los Municipios que integran su territorio, que no sea en los hechos y materias puramente metropolitanos, en cuyo caso las potestades de estas entidades son de naturaleza convencional y deben ejercerse en forma coordinada y armónica con las de los Municipios integrantes.

En atención a la implicancia institucional que conlleva la creación de autoridades metropolitanas de transporte para la gestión de los sistemas de transporte masivo en las más relevantes ciudades colombianas y la necesidad de deslindar y precisar con exactitud las funciones y competencias que éstas ejercerían insertadas en un ámbito de autonomía municipal de raigambre constitucional, se estima que el análisis de las disposiciones de mayor jerarquía jurídica referidas a la materia aportará un invaluable conocimiento del alcance de las potestades y deberes de cada una de las instituciones involucradas.

- ⇒ *Legislación y Reglamentación Nacional*: existe un conjunto de ordenamientos legales -en su mayoría leyes estatutarias u orgánicas- y decretos de orden nacional, que desarrollan los preceptos constitucionales resaltados con el fin de asegurar su aplicabilidad. Los mismos tienen directo impacto en el esquema de distribución y ejercicio de la competencia gubernamental.
- ⇒ *Normativa Sectorial*: por último existe un conjunto de normas jurídicas de diferente jerarquía y alcance territorial referidas exclusivamente al transporte urbano colectivo de pasajeros y en especial al transporte masivo, resaltando aquí las emitidas por la Nación tanto como por la Alcaldía Mayor de Bogotá, en cuanto estas últimas han constituido la primera experiencia normativa local en materia de transporte masivo de pasajeros y, como tal, podrían ejercer un notable impacto e influencia en la regulación que adopten en forma inminente las restantes ciudades del país involucradas en el proceso de implantación de Sistemas de Transporte Masivo.

En Anexo al Capítulo II del presente documento se acompaña el análisis sintético de los cuerpos normativos relevantes que han podido identificarse. Los mismos son:

- ⇒ Constitución Política
- ⇒ Legislación y Reglamentación Nacional que desarrolla los Preceptos Constitucionales
  - ✓ Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas
  - ✓ Ley Orgánica del Plan de Desarrollo
  - ✓ Ley de Ordenamiento Territorial
  - ✓ Decreto Ley de Régimen Especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá
- ⇒ Normativa Sectorial en materia de Transporte Público de Pasajeros
  - ✓ Normativa Nacional en materia de Transporte de Pasajeros en General

- ◇ Ley del Sector y el Sistema Nacional de Transporte
- ◇ Ley del Estatuto Nacional de Transporte
- ◇ Decreto Nacional N° 170/2001
- ◇ Ley de Creación del Fondo Nacional para la Reposición del Parque Automotor del Servicio Público de Transporte Terrestre
  
- ✓ Normativa Nacional en materia de Transporte Masivo de Pasajeros
  - ◇ Ley del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros y Decreto Nacional N° 3109/97
  - ◇ Circular 001/2004 del Ministerio de Transporte para los Entes Gestores de Sistemas Integrados de Transporte Masivo
  
- ✓ Normativa Distrital en materia de Transporte de Pasajeros en General
  - ◇ Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 265/91
  - ◇ Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 112/2003
  - ◇ Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 113/2003
  - ◇ Decretos de la Alcaldía Mayor de Bogotá Nos. 114/2003 y 418/2004
  - ◇ Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 115/2003
  - ◇ Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 116/2003
  - ◇ Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 470/2003
  
- ✓ Normativa Distrital en materia de Transporte Masivo de Pasajeros
  - ◇ Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 757/93
  - ◇ Resolución Directorial N° 229/98
  - ◇ Acuerdo de Autorización para la Constitución de Transmilenio S.A.
  - ◇ Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 252/2000
  - ◇ Acuerdo de la Junta Directiva de Transmilenio S.A N°001/2004
  - ◇ Resolución de la Gerencia General de Transmilenio S.A. N° 300/2003

## CAPÍTULO III

### **ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS RELEVANTES DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN COLOMBIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y RELACIONES INTERORGÁNICAS.**

Otro importante contenido de la investigación versa acerca de los aspectos resaltantes de la institucionalidad del transporte público en Colombia, particularmente del transporte masivo, con especial enfoque en el esquema imperante de distribución de competencias y las relaciones interorgánicas que de él se derivan.

Para abordar esta problemática, y sin perjuicio del relevamiento de los cuerpos normativos que la rigen y regulan, ha resultado de sumo interés las visitas e intercambio de conceptos con las autoridades del sector transporte en Colombia, tanto del ámbito nacional como territorial.

En efecto, en las reuniones mantenidas ha podido detectarse la preocupación de los funcionarios en punto a identificar y analizar las dificultades existentes en materia de dispersión de la regulación vigente, la capacidad de control de las instituciones encargadas de la fiscalización de los sistemas y los posibles superposiciones, conflictos o indefiniciones en el terreno de las competencias atribuidas o a atribuir a cada organismo del sector público, en todos los niveles de gobierno, en particular las correspondientes a los entes gestores y su armonización con el ejercicio de las potestades municipales o metropolitanas de regulación, planificación y control.

En razón de lo expresado, se hace necesario profundizar en el estudio de las disposiciones normativas que rigen el esquema de distribución de competencias en la materia, y, en caso de detectarse casos de superposición, conflicto o indefinición de potestades, será menester identificar y proponer vías de adecuación, con el objeto de allanar las eventuales dificultades.

Sin perjuicio de ello, debe acentuarse la necesidad de diseñar un sistema de coordinación y articulación efectiva y permanente de las acciones desarrolladas por cada una de las autoridades competentes en el ejercicio de sus facultades.

Dado el específico objeto de la investigación, cabrá poner el acento en las armónicas relaciones interorgánicas que deberán mantener entre sí los entes gestores, las autoridades de transporte y las instituciones nacionales y municipales dedicadas a la regulación, planificación y control del transporte.

Tampoco cabrá descuidar la definición de los puntos de contacto y conexión entre el transporte masivo y el transporte colectivo a fin de propender a la intervención de las autoridades en un terreno común a ambos segmentos.

La identificación integral de las acciones que deban desarrollarse para la superación de las dificultades detectadas, especialmente en el terreno del fortalecimiento institucional, asegurará la exitosa implementación de los sistemas integrados de transporte masivo en las ciudades colombianas.

# 1 EL ESQUEMA NORMATIVO DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

En el presente apartado se abordará sintéticamente el esquema imperante de distribución y ejercicio de competencias entre las diversas instituciones involucradas en la implementación de los Sistemas de Transporte Masivo, sin perjuicio del mayor desarrollo de la temática que se ha efectuado en el análisis jurídico de los ordenamientos relevantes en el Anexo al Capítulo II de este documento.

En materia de reparto de competencias, la Constitución Política de la República dispone que la administración del Estado se instrumenta a través de los institutos de la delegación, la descentralización y la desconcentración de funciones, correspondiendo a las autoridades administrativas coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Se estima necesario abordar jurídicamente el contenido de cada uno de los conceptos referidos, con el objeto de comprender cabalmente el alcance de los mismos.

La doctrina comparada ha definido a la *competencia* como el principio que predetermina, articula y delimita la función administrativa que desarrollan los órganos y las entidades públicas del Estado que gozan de personalidad jurídica<sup>1</sup>. Y decimos que delimita la función administrativa por cuanto se entiende que la competencia traduce al mismo tiempo una autorización y una delimitación<sup>2</sup>.

En este entendimiento, la competencia es definida como el conjunto o círculo de atribuciones que corresponden a los órganos y sujetos públicos estatales, es decir, como la aptitud legal o aptitud de obrar de un órgano o ente del Estado<sup>3</sup>.

A diferencia del instituto de la capacidad en el Derecho Privado, en el ámbito del Derecho Administrativo la competencia no es la regla o el principio general, sino, por el contrario, es la excepción a la regla, constituida por la incompetencia<sup>4</sup>. Se trata del denominado postulado de la permisión expresa<sup>5</sup>.

En efecto, entre los criterios rectores de la competencia, se encuentra el principio de la especialidad, aplicable para la interpretación de los alcances de la competencia de entes y órganos, la cual siempre surge de la norma objetiva que establezca las finalidades para las cuales el órgano fue creado, o bien de su objeto institucional.

El ámbito de libertad del órgano administrativo va a estar acotado por el fin que emana de la norma y no por el que surja de la voluntad del funcionario. De tal modo, una vez determinada la especialidad, y dentro de sus límites, la competencia es la regla. Fuera de aquella, la competencia es la excepción<sup>6</sup>.

La competencia configura jurídicamente un deber-facultad, cuyos caracteres fundamentales son:

- ⇒ es objetiva, en cuanto surge de una norma que determina la aptitud legal en base al principio de la especialidad;
- ⇒ es obligatoria, por cuanto el órgano carece de la libertad de escoger no ejercerla;
- ⇒ es improrrogable, ya que se halla establecida en interés público por una norma estatal;

---

<sup>1</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, Derecho Administrativo, t. I, pág. 276.

<sup>2</sup> FORSTHOFF, Ernest, Tratado de Derecho Administrativo, pág. 573, trad. del alemán, Madrid, 1958.

<sup>3</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, Derecho Administrativo, Tomo I, pág. 276.

<sup>4</sup> MARIENHOFF, Miguel S., *op. cit.*, t. I, pág. 572.

<sup>5</sup> LINARES, Juan Francisco, "La competencia y los postulados de la permisión", *Revista Argentina de Derecho Administrativo*, nro. 2, pág. 14 y sigs., Buenos Aires, 1971.

<sup>6</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, Derecho Administrativo, t. I, pág. 279.

⇒ es irrenunciable, ya que pertenece al órgano y no a la persona física que lo integra <sup>7</sup>.

Podemos añadir que, sin perjuicio de otras categorizaciones, se distinguen dos clases principales de competencia:

⇒ competencia en razón de la materia: la misma reposa en la sustancia o naturaleza del acto, conforme a la norma objetiva (Constitución, ley o reglamento) que confiere una serie de atribuciones a los órganos y sujetos estatales para la realización de sus cometidos propios.

⇒ competencia en razón del territorio: se refiere a la determinación de la competencia en base a circunscripciones territoriales, que limitan geográficamente el campo de acción de los órganos y sujetos. Conforme a esta determinación, ocurre que dos o más entidades (v.gr. municipios) tengan atribuidas idénticas competencias constitucionales respecto a la materia, pero distintas en razón del lugar <sup>8</sup>.

En cuanto al instituto de la *delegación*, podemos decir que esta figura jurídica aparece como la excepción al principio de la improrrogabilidad de la competencia. Se trata esencialmente de una técnica, en virtud de la cual se produce el desprendimiento de una facultad por parte de un órgano que transfiere su ejercicio a otro <sup>9</sup>.

Por tratarse de un instituto de excepción, que crea una competencia nueva en el delegado, siempre se requiere del dictado de una norma que la autorice.

La contra cara de la delegación es la *avocación*, técnica (de carácter transitorio y sólo para actuaciones determinadas) que consiste en la asunción por parte del órgano superior de la competencia que correspondía a las facultades atribuidas al órgano inferior, excepto que se trate de una competencia exclusiva.

Respecto de la *descentralización*, podemos afirmar que un país adopta el principio de la centralización como su rasgo predominante, cuando todas las cuestiones de importancia son resueltas por los órganos centrales de la Administración; mientras que, por el contrario, cuando las facultades decisorias se encuentran también adjudicadas a entidades de la llamada Administración descentralizada o indirecta del Estado, la técnica utilizada se denomina descentralización. Tanto la encomienda de nuevas actividades a la entidad descentralizada como la transferencia de competencias ya existentes, constituyen presupuestos de descentralización administrativa.

La descentralización puede ser territorial, consistente en la transferencia de funciones de la Administración Central a las entidades locales (con base en el territorio), o bien funcional, que comprende la creación de personas jurídicas públicas estatales a las cuales se asignan cometidos específicos.

A diferencia de la descentralización, existe otra forma de transferencia de facultades, que es el instituto de la *desconcentración*, donde la atribución de facultades decisorias no lleva consigo la creación de una entidad con personalidad jurídica propia, sino la asignación de competencias a órganos inferiores de la Administración centralizada. Es una técnica cuya utilidad reposa en la conveniencia de descongestionar el poder central.

Por lo tanto, la descentralización siempre plantea una relación entre sujetos estatales con autarquía o autonomía, es decir, se trata de una relación interadministrativa; en tanto que la desconcentración implica siempre la configuración de una típica relación interorgánica en el marco de la propia entidad estatal <sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, Derecho Administrativo, t. I, pág. 280.

<sup>8</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, Derecho Administrativo, t. I, pág. 281.

<sup>9</sup> FRANCHINI, Flaminio, *La Delegazione Amministrativa*, pág. 12, Milano, 1950.

<sup>10</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, Derecho Administrativo, t. I, pág. 289.

Para concluir, cabe resaltar las diferencias medulares que existen entre los institutos en análisis.

La delegación administrativa constituye en lo esencial una técnica transitoria de transferencia de facultades de los órganos superiores hacia los inferiores. Ella hace a la dinámica de la organización y no implica la creación de un nuevo organismo.

En la descentralización y desconcentración, en cambio, la técnica de transferencia o asignación de nuevas competencias se opera en forma permanente. El acto jurídico que las dispone es de carácter constitutivo, ya que produce la encomienda a un ente dotado de personalidad jurídica propia (o la directa creación del mismo) en el caso de la descentralización; o el nacimiento de un órgano con facultades decisorias que anteriormente no existía, en el caso de la desconcentración.

La diferenciación resaltada tiene suma implicancia práctica, dado que en el caso de la delegación, el delegante siempre puede retomar la facultad de la que se ha desprendido temporalmente; mientras que en la desconcentración, en cambio, se genera la asignación de una competencia propia en un órgano inferior, que excepcionalmente podrá corresponder al superior mediante el instituto de la avocación, la cual ni siquiera procede en el caso de descentralización.

En materia de responsabilidad también rigen reglas diferentes. En la delegación, el superior es responsable respecto a la manera en que el inferior ejerza la competencia. Por el contrario, en la descentralización y desconcentración existe una verdadera limitación a la responsabilidad del superior, que queda restringida al campo de la supervisión, ejerciendo un contralor razonable de la actividad de la entidad descentralizada o el órgano desconcentrado <sup>11</sup>.

Efectuado el breve análisis jurídico de las instituciones administrativas consagradas por la Carta Magna, corresponde consignar las principales disposiciones normativas referidas al tópico de la distribución institucional de competencias en materia de transporte.

Establece la Constitución que las Entidades Territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de sus preceptos y de la ley. Por medio de la ley orgánica de ordenamiento territorial se establece la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales, las que serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

En este sentido, corresponden al Municipio la prestación de los servicios públicos que determine la ley, la construcción de las obras que demande el progreso local y el ordenamiento del desarrollo de su territorio. Los Concejos Municipales son competentes para reglamentar la prestación de los servicios a cargo del Municipio, adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo y reglamentar los usos del suelo.

En cuanto a las Áreas Metropolitanas, la Constitución dispone que cuando dos o más Municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un Área Metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad, racionalizar la prestación de los servicios públicos a su cargo o prestar en común algunos de ellos, así como ejecutar obras de interés metropolitano.

Las Áreas Metropolitanas tienen un régimen administrativo y fiscal de carácter especial, que garantice la adecuada participación de las autoridades municipales en sus órganos de administración. Pueden convertirse en Distritos conforme a la ley.

Las Entidades Territoriales deben elaborar y adoptar planes de desarrollo de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, y si bien los planes y programas de desarrollo e inversión de los Municipios son evaluados por los organismos departamentales de planeación,

---

<sup>11</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, Derecho Administrativo, t. I, pág. 296.

el organismo nacional de planeación podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier Entidad Territorial del país.

En materia de Servicios Públicos, la Constitución dispone que deben fijarse a iniciativa del Gobierno, los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la Nación puede concurrir a la financiación de los gastos en materia de servicios que resulten de competencia de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Por su parte, la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas define a estas organizaciones como entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios, integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada. Las Áreas Metropolitanas están dotadas de personalidad jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridades y régimen especial dentro de su jurisdicción, la cual está conformada por el territorio de los municipios que la integran.

La constitución de estas entidades administrativas debe efectuarse por consenso de los Municipios que lleguen a conformar un conjunto con características de área metropolitana, y entre sus funciones esenciales se encuentran las de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio bajo su jurisdicción, racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es el caso, prestar en común algunos de ellos. Asimismo pueden ejecutar obras de interés metropolitano.

En el instrumento de conformación del Área Metropolitana los Municipios deben definir sus atribuciones, financiación y autoridades. En especial, deberán establecer las funciones que cumplirá en materia de planeación, obras y servicios públicos.

En cuanto a las relaciones entre el Área Metropolitana y los Municipios integrantes, la ley señala expresamente que las Áreas Metropolitanas sólo podrán ocuparse de la regulación de los hechos metropolitanos, entendiéndose por éstos a aquellos que afecten simultánea y esencialmente a por lo menos dos de los Municipios que lo integran, como consecuencia del fenómeno de la conurbación. Como vemos se mantiene inalterada la competencia originaria de los Municipios que integran el Área en todas aquellas cuestiones que no constituyan fenómenos de naturaleza o impacto metropolitano.

Es importante destacar que en las Áreas Metropolitanas debe constituirse un Consejo Metropolitano de Planificación, con participación de los Municipios integrantes y del respectivo Departamento.

Si las Áreas Metropolitanas llegaran a convertirse en Distritos conforme a ley, los Municipios integrantes desaparecerán como entidades territoriales y quedarán sujetos a las normas constitucionales y legales vigentes para las localidades, de conformidad con el régimen que se aplica en el Distrito Capital de Bogotá.

Por su parte, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo establece que los principios de autonomía, coordinación y ordenación de competencias regirán las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales en materia de planeación.

Del juego armónico de dichos principios se desprende que, si bien la Nación y las Entidades Territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen, observando los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

En virtud de ello, las Entidades Territoriales deberán tener en cuenta para la elaboración de sus propios planes de desarrollo, las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo con el objeto de garantizar la coherencia de actuación. En especial, deberá adoptarse una acción

concertada cuando se trate de programas y proyectos de responsabilidad compartida entre la Nación y las Entidades Territoriales o que deban ser objeto de cofinanciación.

En el mismo orden de ideas, la Ley de Ordenamiento Territorial promueve la concurrencia armoniosa de la Nación y las Entidades Territoriales en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales en materia de ordenamiento del territorio, consagrando como objetivo el de facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional.

El esquema imperante de distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial es el siguiente:

- ⇒ El *Gobierno Nacional* es competente para fijar la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional. Entre ellos se encuentra la localización de los grandes proyectos de infraestructura.
- ⇒ Los *Departamentos* son competentes para elaborar las directrices y orientaciones para el ordenamiento de su territorio, concertando con los Municipios el ordenamiento territorial de las áreas de influencia de las infraestructuras de alto impacto.
- ⇒ Las *Áreas Metropolitanas* son competentes para elaborar los planes integrales de desarrollo metropolitano y para dictar las normas a las que deben acogerse los Municipios al adoptar sus planes de ordenamiento territorial, en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos. En particular, los planes deberán contener la localización de la infraestructura para el transporte.
- ⇒ Los *Municipios y los Distritos* son competentes para formular y adoptar sus planes de ordenamiento del territorio, coordinando los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. La medida de la autonomía municipal se ajustará al carácter prevaleciente de las disposiciones dictadas por entidades de mayor jerarquía o espectro territorial supramunicipal.

Entre las acciones urbanísticas a desarrollar por los Municipios o Distritos se encuentran la localización y definición de la infraestructura para el transporte y la dirección y ejecución de obras de dicha infraestructura.

En materia de competencias para la regulación del transporte y el tránsito, es atribución del Ministerio de Transporte, en coordinación con las diferentes entidades sectoriales, la definición de las políticas generales sobre el transporte y el tránsito, sin perjuicio de la distribución de competencias de orden jurisdiccional entre la Nación y las diferentes Entidades Territoriales.

En el Distrito Capital, por su parte, el transporte de pasajeros entre el mismo y los municipios contiguos será organizado por las autoridades de tránsito de ambas entidades, quienes de común acuerdo adjudicarán las rutas y su frecuencia.

En el caso de las Asociaciones de Municipios creadas con el fin de prestar servicio unificado de transporte o de las Áreas Metropolitanas, los planes de transporte deberán elaborarse en coordinación con las autoridades de sus municipios integrantes y con las de los niveles departamentales y regionales. En jurisdicción del Área Metropolitana será autoridad competente respecto del transporte colectivo la Autoridad Única de Transporte Metropolitano o los Alcaldes respectivos en forma conjunta, coordinada y concertada.

Las autoridades territoriales serán las encargadas de la organización, vigilancia y control de la actividad transportadora dentro de su jurisdicción, pero ejercerán sus funciones con base en los criterios de colaboración y armonía, bajo la dirección y tutela administrativa del Ministerio de Transporte de la Nación.

Tanto es así que las decisiones adoptadas por las autoridades locales en materia de transporte terrestre automotor mediante actos administrativos de carácter particular y concreto, podrán

revocarse de oficio por el Ministerio de Transporte sin el consentimiento del respectivo titular, de conformidad con las causales señaladas en el Código Contencioso Administrativo.

Respecto de los Sistemas de Transporte Masivo, la Nación y sus entidades descentralizadas por servicios cofinanciarán o participarán con aportes de capital, en dinero o en especie, con un mínimo del 40% y un máximo del 70% del servicio de la deuda del proyecto, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- ⇒ Que se constituya una sociedad por acciones que será la titular del sistema de transporte, en caso de hacerse un aporte de capital.
- ⇒ Que esté formalmente constituida una Autoridad Única de Transporte para la administración del Sistema propuesto.
- ⇒ Que el proyecto cuente con el previo pronunciamiento del Conpes, mediante un estudio de factibilidad y rentabilidad, técnico-económico, socio-ambiental y físico-espacial, que defina la estrategia, el Sistema Integral de Transporte Masivo propuesto, el cronograma y los organismos de ejecución.
- ⇒ Que el Plan Integral de Transporte Masivo propuesto, sea coherente con el respectivo Plan Integral de Desarrollo Urbano y, a la vez, esté incluido en el Plan Nacional de Desarrollo y registrado en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional.

Las Entidades Territoriales o Administrativas interesadas en desarrollar proyectos de transporte masivo con participación de la Nación deberán solicitar al Ministerio de Transporte la aprobación de la Autoridad Única de Transporte.

Dicha Autoridad Única ejercerá las funciones de planificación, organización, control y vigilancia del sistema, bajo la coordinación institucional del Ministerio de Transporte. También expedirá la habilitación para prestar el servicio público de transporte masivo, así como determinará las necesidades del servicio mediante la elaboración de estudios.

Cuando la Nación cofinancie o participe con aportes en un sistema de transporte masivo, sus recursos se transferirán a la entidad o empresa encargada de ejecutar el proyecto que haya sido designada por la autoridad territorial, quien los invertirá bajo la vigilancia del Ministerio de Transporte. Asimismo, este organismo, conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación, evaluarán y conceptuarán sobre el proyecto definitivo, su presupuesto y programa final de ejecución, así como fijarán las condiciones para el otorgamiento de los permisos.

En el mismo orden de ideas, la normativa distrital imperante en la Alcaldía Mayor de Bogotá establece que la Secretaría de Tránsito y Transporte es la Autoridad Única de Tránsito y Transporte en la jurisdicción del Distrito Capital. Como tal, es el organismo rector del sistema y está investido de la potestad para definir las políticas, planes y programas del sector y, en consecuencia, dictar las disposiciones y resoluciones encaminadas a su desarrollo.

Por su parte, y en cuanto a la competencia de los Entes Gestores del Sistema, corresponde a Transmilenio S.A. la gestión, organización y planeación del servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros en el Distrito Capital y su área de influencia, bajo la modalidad de transporte terrestre automotor, en las condiciones que señalen las normas vigentes, las autoridades competentes y sus propios estatutos.

Entre sus facultades se encuentra la de celebrar los contratos necesarios para la prestación del servicio de transporte masivo, ponderando entre otros factores la experiencia local en la prestación del servicio de transporte público colectivo.

Esta entidad debe colaborar con la Secretaría de Tránsito y Transporte y las demás autoridades competentes para garantizar la prestación del servicio. En efecto, si bien entre las funciones de la Dirección de Planeación de Transporte del mencionado Ente Gestor se encuentra la de asesorar en la formulación y definición de políticas, objetivos estratégicos, planes y programas,

dirigir y coordinar los estudios sobre la proyección de la demanda del Sistema y formular las estrategias de su crecimiento, debe coordinar con los diferentes Entes Distritales la ejecución de sus acciones, así como las interfaces del Sistema con los otros sistemas de transporte. También en materia de planeación tarifaria debe coordinar sus acciones con los Entes Distritales o Nacionales pertinentes.

## **CAPÍTULO IV**

### **OPERADORES DE TRANSPORTE Y SU ORGANIZACIÓN EMPRESARIAL**

El análisis de las condiciones generales del sector empresarial del transporte es un aspecto fundamental a tomar en cuenta como marco referencial de cualquier proyecto orientado a encarar una transformación de las modalidades operativas de los sistemas de transporte de las ciudades. Es importante profundizar el conocimiento de las condiciones de la explotación y las características salientes que presentan las organizaciones internas de los operadores de manera de detectar los limitantes y condicionantes que pudieran restringir la implantación de proyectos.

Sobre el particular, se realizará una clasificación de las empresas de transporte que operan en distintas ciudades latinoamericanas, a la vez que se efectuarán consideraciones teóricas sobre las condiciones que las mismas deben cumplir y se analizarán las posibilidades de evolución desde estadios artesanales de producción a la consolidación de verdaderas empresas de transporte, todo ello a la luz de contemplar la inclusión de operadores artesanales en los procesos de reestructuración de redes de transporte.

#### **1 CLASIFICACIÓN DE LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE SEGÚN LA PROPIEDAD**

La primera gran clasificación de acuerdo con la propiedad de las empresas de transporte es que las mismas pueden ser públicas, privadas o mixtas. Aquellas empresas cuyo patrimonio es propiedad del Estado, ya sea nacional, provincial o municipal, son públicas.

En las ciudades grandes de los países desarrollados, existen actualmente empresas públicas de transporte público colectivo de gran tamaño, también se tienen empresas públicas en el mundo en desarrollo, a pesar de que las mismas son cada día más escasas debido a las políticas de privatización de la década del 90. Sin embargo, la mayoría de las empresas que operan metros en distintas ciudades latinoamericanas son públicas (San Pablo, Caracas, Santiago, México).

Las empresas mixtas son aquellas cuyo patrimonio es propiedad del sector público en cierta proporción y el resto es propiedad del sector privado.

Por su parte, las empresas privadas son aquellas donde su patrimonio es propiedad de personas físicas o jurídicas pertenecientes al sector privado. Sin embargo, debe aclararse que no siempre los operadores privados constituyen empresas a los efectos de prestar servicios. En este sentido, en primer lugar, existen dos formas diferentes de organización privada claramente diferenciadas, ellas son: la Empresa y el Artesanado.

La Empresa supone un conjunto de bienes de propiedad de uno o varios socios, implica un cierto tamaño de flota, una explotación programada del conjunto de los vehículos sobre una o varias rutas, una responsabilidad conjunta frente a los usuarios y autoridades por el servicio prestado y una organización formal (personalidad jurídica). Tienen ingresos, costos y ganancias comunes.

El artesanado, por el contrario, está constituido por personas que ejercen un oficio individualmente, a cuenta propia, apoyados muchas veces por su familia, imprimiéndole a su tarea su sello personal, realizan su actividad con sus propios equipos. A esta forma artesanal de prestar los servicios, en América Latina, se la denomina Asociaciones de Rutas.

En general utilizan vehículos de menor tamaño, no tienen un trabajo programado que cumplen en común, por el contrario realizan una explotación individual de cada uno de los vehículos y se adaptan mejor a la satisfacción de las demandas instantáneas.

Las Asociaciones de Rutas dominan hoy gran parte de las ciudades de porte medio y pequeño en América Latina. Sus características varían de una ciudad a otra, de un país a otro. Las razones de su origen se encuentran en un desarrollo espontáneo con ausencia de planificación por parte de las autoridades. Los propietarios individuales de vehículos cuyas dimensiones permitían destinarlos al transporte público, decidieron prestar servicios en recorridos determinados, cobrando por pasajero. Después de un tiempo los propietarios de vehículos que operaban en recorridos comunes se agruparon para coordinar sus actividades y tratar de proteger sus intereses contra los de otros propietarios actuales o potenciales y para contar con un poder de negociación con las Autoridades Gubernamentales.

Estas agrupaciones de propietarios, que en general no tienen personalidad jurídica o la tienen simplemente porque las normas regulatorias los obligan a obtenerla, constituyen las Asociaciones de Rutas. No tienen bienes en común y generalmente no cuentan con personal, sólo una comisión que los representa ante las autoridades, establecen un conjunto de reglas que acuerdan cumplir cada uno, los ingresos por los servicios son de cada propietario, los gastos son a su propia cuenta, la renovación de los vehículos es encarada por cada propietario individualmente y lo mismo ocurre con el mantenimiento y las reparaciones. Cada propietario puede tener media, una o más unidades. No tienen instalaciones fijas de propiedad o uso en común. La contratación de personal, si los propietarios la requieren, también es individual. Las asociaciones más desarrolladas cuentan con programación de servicios, un régimen de multas y castigo a los propietarios de las unidades y se solventan mediante el pago de una cuota de administración que efectúan los operadores generalmente en forma diaria.

Dentro de las consideradas empresas de transporte existen fundamentalmente, tres tipos diferentes: las Sociedades de Capital, Sociedades Anónimas fundamentalmente; las Cooperativas y las Empresas Afiliadoras

Las primeras son ampliamente conocidas en cuanto a su forma de organización, posesión del capital y distribución de beneficios.

Las Sociedades Cooperativas poseen un capital representado por acciones, pero cada socio posee igual número de acciones. La sociedad cooperativa emplea principalmente el trabajo de sus socios, la mano de obra asalariada es mínima o inexistente. La administración se funda en criterios comerciales, aún cuando los criterios comerciales de eficiencia, productividad y retorno de la inversión son generalmente aplicados con menos fuerza que en las sociedades de capital. Cada nuevo socio que ingrese debe hacer el aporte de capital que corresponde, que es igual para todos.

Las cooperativas de transporte más desarrolladas del mundo están en Israel, en ellas todos los socios, aún los directivos, cobra igual salario, siendo la tarea más importante la de conducir el vehículo. Todos los integrantes de la cooperativa realizan, durante más o menos horas, esa tarea, incluso los directivos y los socios que trabajan en los talleres.

En cuanto a las denominadas Empresas Afiliadoras, las mismas gestionan y obtienen en los entes gubernamentales una Licencia, Permiso o Concesión a fin operar en una o en varias líneas. Con esa autorización la empresa contrata a propietarios individuales de vehículos para operar con ellos en la o las líneas. Esos transportistas individuales pagan a la empresa una cuota mensual y un derecho de ingreso, generalmente.

### **1.1 La Sociedad de Componentes**

Este tipo de sociedad, desarrollado en Buenos Aires, reviste interés porque ha sido considerado como un modelo hacia el cual factiblemente podrían avanzar los operadores de transporte de una ciudad que actualmente opere con asociaciones de rutas o empresas afiliadoras hacia la conformación de empresas de capital.

El transporte colectivo en Buenos Aires se estructura en 1928 sobre la base de esta organización, los pioneros de esta actividad, en sus comienzos, constituyeron asociaciones de rutas, las cuales,

con el correr de las décadas se fueron transformando en estructuras empresariales aunque con características muy singulares.

Desde su origen de asociación de rutas, las empresas de transporte urbano de Buenos Aires evolucionaron a lo largo de décadas dando primero como resultado este tipo de organización, donde la relación hombre-propietario de vehículo se mantiene y lo que evoluciona es la forma de asociación con sus pares para prestar el servicio de transporte en un recorrido prefijado, o en varias líneas según los casos y posteriormente la transformación de la casi totalidad de las mismas en empresas de capital. Este proceso no fue mérito exclusivo de los operadores sino que el Poder Concedente, a través de la imposición gradual de normativas cada vez más exigentes fue guiando a los empresarios a la conformación de empresas cada vez más integradas hasta finalmente convertirlas en sociedades anónimas.

En sus comienzos, los operadores de transporte colectivo se estructuran sin formalizar normas, apelando a la buena fe de los componentes del grupo, quienes admitieron de inmediato las obligaciones comunes. Posteriormente, hacia 1932, las líneas comenzaron a contar con estatutos internos, en los cuales se establecían diversas recomendaciones y obligaciones, como la inscripción previa del coche a nombre del que deseara ingresar a la línea, el establecimiento de turnos de servicios, la prohibición de trabajar a los vehículos que no fueran conducidos por sus dueños, la prohibición también de contar con más de un coche por componente, la obligación de éstos de salir por riguroso turno, no alterar el recorrido, mantener una velocidad uniforme, etc.. La principal de estas reglas es el respeto de las frecuencias pre-establecidas con independencia de la demanda.

Más tarde, los componentes de las líneas comenzaron a actuar jurídicamente como Sociedades de Responsabilidad Limitada (S.R.L.) que, en un primer momento, se creyó aplicable a ese género de explotación comercial. No obstante, pudo advertirse a breve plazo que la índole especialísima del quehacer transportista no encajaba de manera alguna en el molde normativo de la S.R.L., sobre todo, cuando la difusión de las líneas de micro-ómnibus impuso una realidad totalmente distinta, caracterizada, como se dijo, por la propiedad individual de cada coche, la copropiedad de un solo coche por más de un transportista, lo cual da lugar a una verdadera sociedad de hecho entre los condóminos, mucho más real y efectiva que la otra sociedad general y abstracta que los agrupa en una misma línea o complejo de líneas de transporte.

La ausencia de la forma legal apropiada indujo paulatinamente a las empresas a buscar la forma más amplia e impersonal de la sociedad anónima. Ese vuelco hacia este tipo de sociedades se agudizó con motivo de las privatizaciones del transporte público urbano de los años 60, que provocó una oleada de nuevas sociedades constituidas según dicho molde legal ya que el marco jurídico así lo exigía. A la vez en esa década las normas impusieron la obligatoriedad de que los vehículos se encontraran a nombre de la empresa.

Sin embargo dentro del régimen legal exigido, cada empresa y sus socios encontraron una forma diferente de actuar que la emanada por lo establecido para las sociedades anónimas.

Desde el punto de vista de la propiedad real de la flota, la tenedora jurídica de las unidades era la sociedad anónima pero el socio era el aportante (dueño), condicionado todo ello al Reglamento de Explotación que especificaba los deberes y obligaciones de la empresa y del socio aportante. El valor nominal de las unidades automotoras, que ingresaban como activo de una sociedad, quedaba contrabalanceado por las obligaciones asumidas por la empresa en los contratos "explotación" de dichas unidades a los verdaderos propietarios.

Habiendo explicitado que en los hechos las empresas funcionaban como sociedades de componentes definamos a la misma como un conjunto de transportadores que han convenido en servir una o varias líneas de transporte, conservando la explotación racionalmente individual de sus vehículos, para lo cual constituyen e integran una entidad ideal que los representa, en cuya organización delegan en mayor o en menor grado los elementos indispensables para su trabajo en común, amparados por una concesión, permiso o habilitación estatal, y sujetos o no a determinadas normas contractuales.

Estas empresas de componentes se organizaron con un grado de centralización pequeño o grande según los casos, el que iba desde la casi completa independencia de actuación de cada componente hasta la fusión en grandes consorcios o empresas, en donde la individualidad se ha perdido en gran parte hasta confundirse con el carácter de simples accionistas de una sociedad de capitales.

Las distintas graduaciones se manifiestan sin una lógica determinante y dependen, casi exclusivamente, de la capacidad o voluntad creadora de las personas dedicadas a esta actividad, con prescindencia de la mayor o menor importancia del servicio prestado.

Pareciera que este tipo de organizaciones se caracteriza por una doble búsqueda de eficiencia. Por un lado la Empresa, el Directorio, su Presidente, busca para el conjunto un mejor rendimiento y por otro, cada propietario individual a partir de sus liquidaciones mensuales, lucha por un mayor rendimiento individual.

Este juego de intereses, que a veces cobra la forma de una lucha más o menos intensa, sin duda ha elevado los niveles de eficiencia. Los resultados obtenidos con la sociedad de componentes son muy buenos pero es necesario reconocer que el gerenciamiento de estas organizaciones es altamente complejo.

La forma organizativa de estas empresas de transporte ha sido mencionada por el Banco Mundial y por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) como un posible modelo a imitar, por parte de otras ciudades, para transformar sus operadores artesanales en empresas de transporte.

El nivel de eficiencia del sector puede cuantificarse en los siguientes parámetros: se emplean en promedio 2,9 personas por bus, cada bus recorre 70.000 km/año, más del 95% de los buses se encuentra en servicio diariamente. El nivel de personal empleado por unidad es uno de los más bajos del mundo.

Las formas de explotación de estas empresas dependen del grado de integración que poseen. Así cuanto más integrada está una empresa más servicios presta al componente. Algunas de sus características principales se detallan a continuación:

#### Patrimonio de la sociedad

El patrimonio de las sociedades de componentes está constituido por los bienes sociales e individuales. Dentro de los bienes sociales se encuentran las instalaciones fijas, los bienes muebles e inmuebles que las empresas adquieren para el desarrollo de sus actividades. Dentro de los bienes individuales se encuentran los vehículos. Es necesario remarcar que el material rodante, dentro de este tipo de organización, es propiedad del componente mientras que la administración de la actividad es realizada por delegación.

#### Distribución de recaudación y asignación de costos de explotación

El objeto fundamental es distribuir a cada componente el producto de la explotación de su vehículo. Dentro de la forma más primitiva de organización, donde no hay una verdadera administración centralizada, cada componente paga sus propios gastos y guarda para sí la recaudación de sus vehículos.

Cuando la administración es centralizada la distribución del producido por los vehículos se realiza en función de los kilómetros recorridos por cada uno de ellos. Este tipo de distribución de la recaudación es la clave para que cada uno de los componentes verifique el mantenimiento de sus unidades en forma personal, lográndose de esta forma que la totalidad del parque se encuentre trabajando diariamente. De esta forma cada componente, puede obtener el mayor rendimiento de su vehículo. Esta es una de las causas por la que los colectivos de Buenos Aires recorren muchos más kilómetros por año que los de otras ciudades de Latinoamérica.

En los casos en que estas empresas operan en forma centralizada utilizan para la distribución de los costos de explotación entre los componentes el siguiente mecanismo predeterminado: los

costos directos se dividen en función de los kilómetros recorridos por cada una de las unidades y para los costos indirectos la cantidad de unidades que conforman el parque de la empresa.

La distribución de recaudación y costos de explotación en función de los kilómetros recorridos torna clave la diagramación de los servicios y las tareas del Gerente de Tráfico de estas empresas. Los responsables de esta tarea deben asegurar a los componentes una distribución homogénea de kilómetros por vehículo en cada período de tiempo.

#### Política de renovación de unidades

Las empresas más centralizadas tienen sus propios planes de financiamiento de material rodante y establecen un orden para la renovación de la flota mediante la conformación de fondos de inversiones que se integran con el aporte de cada uno de los componentes. En estos casos la dirección de la empresa establece un orden a seguir para la renovación de las unidades. Por otra parte, existen empresas en donde las decisiones de renovación corren por exclusiva cuenta de cada uno de los componentes quienes realizan las gestiones de financiamiento en forma individual.

## **1.2 La evolución de los sistemas de recaudación**

A través de la evolución de las sociedades de componentes a sociedades de capital, un aspecto fundamental fueron los cambios experimentados en sus sistemas de recaudación. Esta evolución es válida de ser aplicada en cualquier tipo de formalización empresaria.

#### Los sistemas de caja común puros

Los primeros sistemas de recaudación se efectuaban de manera centralizada para el conjunto de las unidades en una localización física única, generalmente en una de las cabeceras de la línea, pero el producido de cada unidad era percibido de manera directa por su propietario, quien paga los gastos en que incurría su unidad y realizaba los aportes que correspondían para el funcionamiento colectivo de la empresa.

#### Los sistemas de reparto kilométrico

Los sistemas de reparto kilométrico, resultan en rigor una variante de los sistemas de caja única, ya que si bien se cuenta con una administración centralizada, a diferencia de la modalidad "pura", la distribución del producido por los vehículos se realiza en función de los kilómetros recorridos por cada uno de ellos.

También aquí cada asociado o componente aporta uno o más vehículos a la flota de una línea, sea en propiedad o no, provee su trabajo personal en alguna de las actividades y recibe a cambio el producto neto de la explotación de sus vehículos, pero en este caso la recaudación de la totalidad de las unidades componentes de la flota se unifica, se abonan los gastos de explotación y luego se reparte proporcionalmente el excedente sobre la base de los kilómetros efectuados por cada unidad.

Este tipo de distribución de la recaudación es la clave para que cada uno de los componentes verifique el mantenimiento de sus unidades en forma personal, lográndose de esta forma que la totalidad del parque se encuentre trabajando diariamente. Así, cada componente, puede obtener el mayor rendimiento de su vehículo.

La distribución de los ingresos normalmente se efectúa de manera mensual considerando la recaudación promedio por kilómetro de la empresa, los kilómetros recorridos por vehículo, los costos de los insumos y demás gastos en que incurrió la unidad, la remuneración de los conductores, seguros etc..

Dada las especiales características de este sistema se incorpora, a título de ejemplo, una planilla tipo de distribución de ingresos, respecto de un vehículo perteneciente a una ruta hipotética. Así, en el Cuadro 1, se observa una planilla modelo de reparto de los beneficios por unidad en un esquema de recaudación centralizada y reparto kilométrico. Puede observarse que el primer

elemento considerado es la cantidad de kilómetros efectuados por el vehículo, el cual en definitiva resulta el factor clave en la distribución.

En segundo término se considera el ingreso por kilómetro de la empresa en su conjunto, siendo el producto de este ingreso unitario por la cantidad de kilómetros efectuados por la unidad, la recaudación promedio mensual asignada al vehículo y el crédito básico de su propietario.

Más adelante se desglosan los débitos en que incurrió la unidad en el período como consecuencia de las prestaciones centralizadas brindadas por la empresa, por ejemplo suministro de diesel, de neumáticos, servicios de taller para el mantenimiento de la unidad, pago de salarios a los conductores etc.

Algunos rubros que merecen destacarse son el fondo de reserva para la renovación de unidades, los gastos de administración, y la remuneración a los socios que aportan su trabajo a la empresa, por ejemplo en tareas de inspección de pasajes, control de servicios, diagramación etc.. Por su parte la remuneración a los socios que ejercen cargos directivos se incluye como gastos de administración.

### CUADRO 1

#### MODELO DE PLANILLA DE REPARTO DE RECAUDACIÓN POR UNIDAD ESQUEMA DE RECAUDACIÓN CENTRALIZADO CON REPARTO KILOMÉTRICO

COCHE: 10

MES: JULIO DE 2001

1) **KILOMETROS RECORRIDOS EN EL MES POR EL VEHÍCULO** a 8741

2) **DATOS GENERALES EMPRESA**

KILOMETROS TOTALES DE LA LINEA	b	2001234
RECAUDACION TOTAL DE LA LINEA \$	c	2203307
RECAUDACIÓN PROMEDIO GENERAL DE LA LÍNEA \$/KM	d = c/b	1,100974

3) **RESUMEN DE GASTOS E INGRESOS DE LA UNIDAD**

CONCEPTO	%	DEBITO	CREDITO
RECAUDACIÓN PROMEDIO (a * d)			9623,62
REMUNERACIÓN CONDUCTORES		2326,02	
CARGAS SOCIALES CONDUCTORES	38,0%	883,89	
FONDO VACACIONES CONDUCTORES	12,5%	290,75	
REMUNERACION SOCIOS		72,82	
CARGAS SOCIALES SOCIOS	38,0%	27,67	
FONDO VACACIONES SOCIOS	12,5%	9,10	
SUMINISTRO DE DIESEL		533,52	
SUMINISTRO LUBRICANTES		46,25	
GOMERIA		31,50	
TALLERES		179,85	
FACTURAS PAGAS POR SOCIOS (DEBITO)		205,61	
INGRESOS BRUTOS	3,3%	317,58	
GASTOS DE ADMINISTRACION		1776,79	
SEGUROS		1443,44	
PATENTES		202,44	
DIFERENCIA VACACIONES			261,93
CARGAS SOCIALES (DIF. SAC.)			83,30
SERVICIOS PRESTADOS		87,65	
TOTAL GASTOS DE EXPLOTACION		8434,88	9968,85
CUENTAS A COBRAR		555,61	
RESERVA PARQUE AUTOMOTOR		300,00	
CREDITOS A EFECTUAR			17,46
FACT. PAG. POR SOCIOS (CREIDITO)			205,61
LIQUIDACIONES A PAGAR		15,17	
SALDO ANTERIOR			15,17
TOTAL GASTOS CUENTA CORRIENTE		870,78	238,24
TOTAL GENERAL		9305,66	10207,09
SALDO ACREEDOR			901,43

Fuente: Elaboración propia

Naturalmente, el esquema admite múltiples variantes. En especial, en el caso de una menor centralización, desaparecerían los débitos por rubros como combustibles, lubricantes o aún el pago al conductor, que quedaría a cargo exclusivo del propietario. Sin embargo el esquema básico de reparto no se vería alterado.

Una mención especial merece el caso de tratarse de unidades de capacidades muy distintas o de tarifas diferenciadas como ocurre en diversas ciudades. En este caso, el esquema de reparto debería no sólo considerar estas variables, sino utilizarlas como incentivo para mejorar el perfil de la empresa.

En efecto, en el caso de estimarse conveniente eliminar las unidades más pequeñas y orientarse hacia un tamaño estándar de mayor capacidad transportativa, el reparto convendría realizarlo no ya en función de los kilómetros efectuados sino según una medida más precisa de la capacidad efectivamente aportada por cada unidad, por ejemplo los asientos-kilómetros ofrecidos.

De esta forma para la determinación del crédito, se afectarían los kilómetros recorridos por la unidad por un factor que pondere la capacidad de la unidad. Igual temperamento cabe para la superación de las diferencias entre los vehículos más antiguos y los más nuevos.

Los esquemas de reparto kilométricos presentan claras ventajas respecto de la modalidad de caja común pura, fundamentalmente al eliminar las competencias intra-rutas las cuales pierden sentido al unificarse las recaudaciones del conjunto de los socios y efectuarse su reparto en función de los kilómetros recorridos por las unidades.

Asimismo resulta más factible el aprovechamiento de algunas economías de escala, en materia de compra de insumos o de mantenimiento y reparación de unidades por cuanto, como se observa en la planilla precedente, los mismos son debitados directamente a la hora de liquidar los ingresos de cada unidad.

Por su parte mantienen las ventajas derivadas de la relación directa socio-unidad en cuanto a la preocupación de los mismos por asegurar el permanente funcionamiento de su unidad, alcanzando un alto nivel de disponibilidad de flota.

Además el trabajo aportado por los socios adquiere un valor fundamental en la supervisión del funcionamiento de la empresa, en especial como contralor del correcto pago de los pasajes por parte de los pasajeros, actuando como inspectores; en la regularidad de los servicios, al verificar horarios de "pasada" y supervisando el espaciamiento de las unidades; y en la detección precoz de problemas de circulación por accidentes, cierres de calles, manifestaciones etc..

Si bien las ventajas mencionadas resultan innegables, la experiencia indica que en los esquemas de reparto kilométricos existe una tendencia a la sobre-oferta de servicios en virtud de que cada uno de los componentes busca maximizar la utilización de su unidad a los fines de aumentar su participación en el reparto de las utilidades.

Este hecho le resta flexibilidad a la operatoria empresaria y tiende a incrementar los costos globales de la empresa y por ende del sistema en su conjunto, siempre y cuando el Poder Concedente no sea un eficaz fiscalizador de la cantidad de servicios autorizados.

#### Los sistemas de reparto de utilidades por acciones

Las desventajas apuntadas en el acápite anterior requieren para su superación un estadio organizativo más complejo que se corresponde con la conformación efectiva de la empresa como sociedad por acciones, repartiendo sus utilidades a los accionistas los cuales se independizan de esta forma de las unidades, es decir se rompe la relación directa socio-unidad.

En estos casos la empresa opera como cualquier sociedad de este tipo en cualquier sector de la economía, repartiendo utilidades a los accionistas en los plazos acordados. Es claro que esta forma organizativa no se corresponde con los patrones de desarrollo que ha seguido el transporte automotor público en general en América Latina, donde primó la cultura de la explotación individual.

Sin embargo, progresivamente, se viene observando una evolución en esta nueva dirección, en parte influenciada por procesos de concentración que reflejan los cambios económicos observables en casi todos los ámbitos de la economía y a los cuales no escapa el sector transporte y, fundamentalmente, ante la exigencia puntual de los diversos regímenes legales en el sentido que los operadores de servicios públicos se constituyan en sociedades de capital y que sus unidades pertenezcan a la empresa.

Ello se explica por cuanto la existencia de un capital social considerable –representado fundamentalmente por el valor de los vehículos de propiedad de la empresa- torna solvente a la concesionaria de cara a los compromisos que asume con el poder concedente y los usuarios de los servicios. Asimismo, se viabiliza su acceso al crédito y al financiamiento, especialmente para la renovación de las unidades que integran la flota.

Los procesos de formalización empresaria a través de la asociatividad de sus componentes se vienen dando en casi todas las ciudades latinoamericanas, si bien se han desarrollado modelos que permiten compatibilizar las características salientes de una empresa pura con las modalidades derivadas de un gerenciamiento más o menos artesanal, enraizado como ya se indicara, en la cultura de los operadores del transporte urbano de pasajeros.

#### Los sistemas de recaudación centralizados de múltiples empresas

La tendencia a la conformación de sistemas de transporte integrados intra e intermodales, ha llevado a la necesidad de implementar mecanismos de recaudación que prevean la utilización de un único medio de pago por parte del pasajero a los diferentes operadores del sistema, existiendo entonces una diferenciación entre quien percibe el precio del pasaje y quien brinda la prestación efectiva.

En efecto, la tarifa integrada implica que el sistema de transporte tiene un solo precio para el usuario, independientemente del uso de uno o más servicios combinando rutas, en general, alimentadoras y troncales.

En estos casos la venta del servicio de transporte a los usuarios, torna necesario un Ente de Recaudo, público o privado, que tenga a su cargo garantizar la disponibilidad de los medios de pago en los puntos de venta y/o recarga, recolectar el dinero proveniente del cobro de las tarifas, consolidar la información proveniente de las transacciones en las unidades y asignar en las cuentas bancarias de las empresas transportistas los fondos que le correspondan por los viajes efectuados en sus unidades, realizando el clearing entre operadores, cuando correspondiere, y deduciendo las comisiones por sus servicios.

Un sistema de este tipo en general abarca a todas las empresas operadoras del sistema o a un grupo importante de ellas, generalmente con una relación territorial, pudiendo coexistir más de un Ente interrelacionados entre sí.

Es claro que este tipo de sistemas de recaudación requieren, casi de manera obligada, que cada empresa individualmente asuma el reparto de utilidades por acciones, o cuanto menos asuma un reparto kilométrico, dado que el Ente de Recaudo asigna los fondos agregados a nivel de empresa sin diferenciar cuanto recaudó cada unidad de manera independiente.

## **2 ORGANIZACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN**

La organización de una empresa de transporte urbano persigue el objetivo de que su estructura permita garantizar el óptimo de productividad y eficiencia en la prestación de los servicios que opera.

Al plantearse la forma de organización de las empresas debe diferenciarse entre eficacia y eficiencia. Eficacia es la medida del grado de satisfacción que un sistema de transporte público

proporciona en el alcance de los objetivos establecidos para el sistema. Eficiencia es la capacidad del sistema en utilizar racionalmente los recursos financieros y humanos disponibles.

En el contexto de los transportes públicos, la eficacia se refiere a la calidad del servicio provisto y considera los aspectos referentes a la cantidad de servicio proporcionado y su conveniencia para los usuarios pudiendo ser medida en términos de accesibilidad, grado de utilización de los servicios y del cumplimiento de metas y necesidades de la comunidad por parte del sistema de transporte.

Por lo tanto, la eficacia de un sistema de ómnibus puede ser traducida por el grado de satisfacción que éste proporciona a los demandantes de los servicios. Esta satisfacción puede ser definida en términos de conveniencia, movilidad y accesibilidad. Estas tres metas pueden ser alcanzadas cuando, respectivamente, el sistema ofrece mínimas necesidades de transbordo, alta proporción de transporte rápido y buena cobertura del área urbana.

Por el otro lado, el concepto de eficiencia se refiere a la habilidad de los operadores del sistema de maximizar la productividad de los principales recursos utilizados en la producción de los servicios de transporte, incluyendo normalmente los recursos humanos, vehículos, etc., definiéndola como la relación entre los costos o recursos utilizados y la cantidad de servicio proporcionada.

Por lo tanto, el desempeño de un sistema de transporte público, bajo el enfoque de la eficiencia y eficacia, se traduce en un patrón operacional que permitirá alcanzar un costo mínimo dentro de un nivel adecuado de servicio y confort para los usuarios.

La búsqueda de mayor calidad y productividad pasa por el análisis de indicadores adecuados que van asumir un papel relevante en el cuadro de informaciones de las empresas y de la Autoridad de Aplicación, contribuyendo a que la toma de decisión sea lo más conciente y objetiva posible. Una propuesta de indicadores de productividad y calidad tiene que ser precedida por consideraciones preliminares.

Se requiere que, entre otros aspectos, que los indicadores sean de formulación simple, comprensibles por los empleados involucrados en el proceso de producción, dentro de la empresa, y de control, dentro del organismo encargado de tal tarea. Además, los indicadores tendrán que presentar un grado satisfactorio de cobertura, y representatividad de las actividades y los resultados generados. Deberán referirse tanto a las actividades de interfase con los usuarios como a las actividades de soporte. Ellos deberán también ser calculables con los datos disponibles o fácilmente colectables y sobre todo confiables. Por último, los indicadores deberán ser estables, perdurando a lo largo del tiempo, en la medida en que serán generados basándose en procedimientos rutinizados e incorporados a las actividades normales de la empresa y de la Autoridad de Aplicación.

En la búsqueda de indicadores de productividad y calidad, los siguientes aspectos deben ser considerados:

1. Antes de construir los indicadores, la base teórica conceptual sobre la calidad y la productividad debe ser sólida
2. Deben ser conocidos y considerados todos los insumos (inputs) y los resultados (outputs)
3. La conceptualización de la productividad general del sistema, sus diversos elementos componentes deberán estar especificados, se calcula primeramente las diversas productividades parciales para posteriormente calcular la productividad global
4. Todos los indicadores deberán referirse a un mismo período de análisis (día, mes o año)

En lo que hace a la productividad de los servicios de transporte público, la productividad parcial se obtiene por intermedio de la combinación de mediciones de eficiencia según los puntos de vista del operador y del gobierno, de un lado y de los usuarios y la comunidad por el otro.

En cuanto al operador, sus intereses estarán volcados a los siguientes aspectos:

1. Costos unitarios
2. Gastos en insumos de producción
3. Cantidad de servicios prestados
4. Ingreso resultante.

El primer parámetro brindará información respecto al costo necesario para producir una unidad de servicio. El segundo se refiere al gasto de recursos por unidad de servicio ofertado. El tercero se concentra en medir directamente cantidades de servicios producidos por unidad de insumos empleados o una relación de diversas medidas de producción entre sí. Finalmente, el cuarto computará el ingreso obtenido por unidad de servicio producido o insumo gastado o aún por unidad de costo. A continuación, se proponen los respectivos indicadores para los parámetros discutidos.

#### *2.1 Indicadores de productividad y calidad para las empresas de transporte colectivo urbano (desde el punto de vista del operador)*

##### **1. Indicadores de costo unitario**

- Gastos operativos totales por vehículo/km
- Gastos operativos totales por pasajero/km
- Gastos operativos totales por pasajero
- Costos operativos directos por vehículo/km
- Costos operativos directos por pasajero/km
- Costos operativos directos por pasajero
- Costos operativos directos por unidad monetaria de gastos operativos.

##### **2. Indicadores de consumo de insumos de producción**

- Total de recursos humanos por vehículo/km
- Total de recursos humanos por pasajero/km
- Total de recursos humanos por pasajeros
- Consumo energético total por vehículo/km
- Consumo energético total por pasajero/km

##### **3. Indicadores de oferta**

- Media de vehículos/km por vehículo
- Número de pasajeros transportados por vehículo (por día o año)
- Pasajeros por horas/hombre
- Total de pasajeros por horas/hombre
- Vehículos/km por pasajero
- Capacidad utilizada por capacidad disponible

##### **4. Indicadores de ingreso resultante**

- Ingresos operativos por vehículo/km
- Ingresos operativos por pasajero/km
- Ingresos operativos por pasajero
- Ingresos operativos por horas/hombre
- Ingresos operativos por unidad monetaria de costos operativos directos
- Ingresos operativos por vehículo

#### *2.2 Indicadores de productividad y calidad para empresas de transporte colectivo urbano (desde el punto de vista de los usuarios de los servicios)*

Desde el punto de vista del usuario los aspectos a ser considerados son los siguientes: costo del viaje, su calidad, la confiabilidad del servicio y finalmente la seguridad. En el costo se engloba tanto el precio pagado como el tiempo empleado. Y la calidad se refiere a la conveniencia (frecuencia y proximidad del servicio) y el confort. La confiabilidad computa los atrasos y la omisión de los servicios. Finalmente, la seguridad analiza la tasa de accidentes,

fatales o no, además de los incidentes desagradables de todo tipo (por ejemplo: asaltos). Se proponen los siguientes indicadores:

**1. Indicadores del costo del viaje**

- Costo del viaje por distancia recorrida
- Gasto total de tiempo por distancia recorrida

**2. Indicadores de la calidad del viaje**

- Número de frecuencias por hora
- Frecuencia real de salida sobre frecuencia deseada
- Porcentaje del área urbana con tiempo de acceso menor o igual al límite ideal establecido
- Total de área de vehículo por pasajeros transportados
- Número medio de asientos disponibles por número medio de pasajeros transportados

**3. Indicadores de confiabilidad del servicio**

- Número de llegadas puntuales por total de los viajes
- Número de atrasos relevantes por total de los viajes
- Número de viajes no realizados o interrumpidos por número total de viajes

**4. Indicadores de seguridad**

- Número de accidentes fatales por vehículo/km
- Número total de accidentes por vehículo/km
- Número de accidentes fatales por pasajero
- Número total de accidentes por pasajero
- Número total de incidentes de todo tipo por pasajero

La Autoridad de Aplicación debe plantearse entre sus objetivos estratégicos el de la calidad. Con la mira puesta en identificar los requerimientos de los usuarios se deberá ajustar el mercado de la movilidad diversificando modalidades, fijando tarifas y servicios, así como mejorando la calidad de los servicios con la idea de aumentar el número de pasajeros transportados.

Siguiendo con este planteamiento, el desarrollo de altos estándares es un desafío que deben enfrentar tanto las empresas operadoras para asegurar su competitividad en el mercado como el organismo de contralor para tender a una mejor satisfacción de los usuarios.

En este sentido, la Autoridad de Aplicación debe determinar a priori los niveles deseables de algunos de los indicadores que se consideran como representativos de la productividad de las empresas con el objetivo de garantizar la calidad de los servicios que se prestarán y la solidez económico-financiera de las compañías encargadas de la prestación de los servicios. De hecho al establecerse la metodología para el cálculo de la tarifa, la mayoría de los valores para los indicadores considerados para evaluar la calidad y la productividad desde el punto de vista del operador deben ser fijados por la Autoridad de Aplicación dentro de lo que se consideran niveles de eficiencia para el sistema.

Sin embargo, y a efectos de realizar un seguimiento más cercano de la productividad de las empresas podría ser conveniente exigir que las mismas presenten, con la regularidad que la Autoridad de Aplicación determine, informes relacionados con los índices de productividad que se determinen.

Asimismo, la información referida a la calidad de los servicios desde el punto de vista del usuario será proporcionada por los operadores. Ambos tipos de indicadores deberán ser verificados a partir de las tareas de campo de los inspectores de la Autoridad de Aplicación y de auditorías en las empresas.

### **3 LOS TAMAÑOS DE LAS EMPRESAS Y LAS ESTRUCTURAS INTERNAS**

Uno de los elementos que influye en la productividad de las empresas es la determinación del tamaño de la flota. La cantidad de vehículos es condicionante de la mayoría de los indicadores expresados anteriormente y, evidentemente, está relacionado con la productividad del sistema.

Sobre el particular, cabe referirse a las economías de escala en los sistemas de transporte urbano. No hay a la fecha ninguna investigación que aporte una respuesta precisa acerca del tamaño de empresa que produce la organización más eficiente y posibilita el menor costo de producción del servicio. Algunos estudios realizados han concluido que las empresas pequeñas (menos de 60 coches) y las muy grandes (de más de 450 vehículos) resultan menos eficientes.

Esta aseveración se basa en que en las empresas de transporte podrían obtenerse algunas economías de escala, por ejemplo en la compra de vehículos, repuestos, cubiertas, aceite, etc., cuando el tamaño de las mismas es al menos mediano. Pero, si bien este beneficio de las economías de escala aumenta proporcionalmente con el tamaño de las flotas, no se mantiene indefinidamente porque cuando una organización crece hay una disminución de eficiencia en los niveles más bajos de la organización que, para ser evitada, requiere un incremento de personal en supervisión, control y administración. En consecuencia, pareciera ser que la reducción de costos obtenida por los beneficios de las economías de escala se neutralizan por los incrementos de costos de personal y por los costos generalizados por la pérdida de la eficiencia.

Otros de los requisitos que pueden ser fijados a priori como exigencia para las empresas de transporte se refiere a las instalaciones fijas que las mismas deben reunir para la prestación de los servicios. Nuevamente, estas se relacionan con el tamaño de la empresa, es decir, con la cantidad de vehículos que la Autoridad de Aplicación determine como necesaria para los servicios.

Por su parte, la complejidad de una organización está directamente afectada por el tamaño de la misma (número de vehículos, número de conductores).

Por lo general, las empresas pequeñas combinan funciones en tres departamentos básicos Transporte o Tráfico, Técnica o Mecánica y Administración. Las empresas más grandes y las muy grandes tienen más departamentos o jefaturas. Estas empresas también suelen incorporar una división geográfica ya que pareciera bastante racional tener más de un garaje en empresas con más de 150 vehículos, tal vez próximas a las cabeceras de los recorridos.

La forma más útil de la organización de una empresa de buses es la funcional. Esto significa que la empresa se dividirá en Departamentos, Áreas, Divisiones, Sub-gerencias sobre la base de las funciones a ejecutar. La función primordial de la empresa - movilizar gente- es responsabilidad de un Jefe de Transporte o Tráfico, en algunas organizaciones denominado Jefe de Operaciones. Este Departamento y sus funciones constituyen el corazón de la empresa, la mayor parte de los gastos se producen en él, emplea la mayoría del personal, sirve directamente al público lo cual constituye la misión primordial del transporte público. Sus empleados son los conductores necesarios para operar los vehículos y los supervisores de los servicios en la vía pública (fijos o flotantes) que controlan las frecuencias, congestiones de tránsito, averías, cumplimiento de recorridos y las cabeceras. Se incluyen en este departamento los inspectores (fiscales) que abordan los vehículos para controles de pago de tarifas y revisión de las condiciones internas de las unidades y los despachadores que son los encargados en las empresas de asegurar que cada itinerario sea realizado por el vehículo y conductor que previamente se ha designado y que cada vehículo y conductor salgan del garaje de acuerdo con lo programado. Esta programación es recibida por el Departamento Transporte desde otra área.

La segunda función a considerar es que los vehículos e instalaciones fijas y equipos utilizados por el Departamento Transporte en la ejecución de sus funciones sean mantenidas y reparadas. Para ello es necesario contar con un Departamento de Técnica. La importancia de este

departamento dependerá del tamaño de la empresa, ya que a mayor cantidad de flota mayores y más complicadas serán las tareas que deberá realizar.

En efecto para las empresas pequeñas, lo más eficiente es realizar en forma propia solamente el mantenimiento primario y el preventivo. Para las empresas medianas es conveniente agregar parte del mantenimiento correctivo. En el caso de las empresas grandes deben realizarse en sus instalaciones la totalidad del mantenimiento correctivo y parte del de recuperación. Finalmente, las empresas muy grandes deben tener instalaciones para llevar adelante la totalidad de los planes de mantenimiento, es decir, primario, preventivo, correctivo y de recuperación.

A efectos de tener una mejor comprensión de las tareas involucradas, se define a continuación qué se entiende incluido en cada uno de los mencionados mantenimientos:

*Mantenimiento primario:* es el que se realiza diariamente por personal destacado a tal efecto, donde puede incluirse al conductor. El lugar en donde se realiza es antes de tomar servicio o en cabecera. Abarca: carga de combustible, aceite y refrigerante así como comprobaciones de correa, pérdidas, temperatura, condiciones del interior y exterior, limpieza y neumáticos

*Mantenimiento preventivo:* se realiza de acuerdo con lo especificado por los fabricantes de los vehículos y varía de acuerdo con el uso de los mismos. Se incluye la reparación de piezas, cambio de conjuntos y corrección de anomalías de funcionamiento.

*Mantenimiento correctivo:* incluye conjuntos mecánicos de parte y/o de todo el vehículo.

*Mantenimiento de recuperación:* incluye la renovación de conjuntos mecánicos, de piezas y/o de todo el vehículo.

Por otra parte, las tareas relacionadas con la recolección de los datos referidos a los servicios prestados (pasajeros transportados, kilómetros recorridos, etc.), el procesamiento y evaluación de los mismos, la programación de vehículos y conductores, los tiempos de marcha en cada recorrido y la actualización permanente de los mismos, es en las organizaciones más grandes responsabilidad de un Departamento que funciona aparte del de Transporte y se denomina Departamento de Programación de Servicios.

Los tres departamentos descriptos (transporte, mantenimiento y programación de servicios) son los denominados de "línea o de ejecución" porque están dirigidos a la producción del servicio. Otros departamentos de la empresa serán los que cumplen con las tareas de apoyo. El Departamento de Administración es el que realiza las tareas de control de inventarios y existencias, lleva la caja de la empresa, la nómina del personal, realiza la recolección de tarifas, lleva el control de las cuentas a pagar, realiza la contabilidad, efectúa los pagos impositivos y previsionales, realiza el procesamiento de los datos, etc..

Finalmente en las empresas grandes se completa el staff con un Departamento de Planeamiento en cual toma como responsabilidad inmediata la determinación de las necesidades de los usuarios, potenciales y actuales, el desarrollo de los planes futuros, encuestas de opinión a usuarios, la distribución de la información con relación a los servicios que se proveen (dentro y fuera de la empresa), los informes de gestión sobre las operaciones, las tareas relacionadas con la propaganda. Este departamento tiene también la misión de proyectar la imagen de la empresa. En las empresas de menor tamaño esta tarea debería ser contratada en forma periódica de acuerdo con las necesidades que se vayan detectando.

Por otra parte, y con independencia del tamaño de las empresas, se estima imprescindible que las mismas posean playas y garajes suficientes para la internación de la totalidad de su flota. La definición respecto a la propiedad de estas instalaciones o si las mismas son arrendadas no es importante desde el punto de vista de la eficiencia en las prestaciones pero puede serlo si se decide que esa exigencia se relaciona con la solidez económico-financiera de las compañías. Sin embargo para garantizar este aspecto sería más razonable requerir un patrimonio neto

mínimo por vehículo que deberá mantenerse durante la vigencia de la concesión son independencia de la composición de este patrimonio.

#### **4 LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE EN COLOMBIA**

Las empresas de transporte colectivo en Colombia operan bajo la modalidad de empresas afiliadoras. Este esquema involucra además de las compañías a dos actores: el conductor del vehículo y el propietario de la unidad.

Los conductores de los vehículos de transporte público no reciben un salario fijo por su tarea sino que el mismo está relacionado a la cantidad de pasajeros que moviliza la unidad que él conduce durante su jornada laboral. Este mecanismo de pago, habitual en varias ciudades latinoamericanas deviene en la competencia por los pasajeros en las vías, dando lugar a lo que habitualmente se denomina “la guerra del centavo”. Las implicancias de este accionar son claras: la competencia por los pasajeros entre rutas y entre unidades de la misma ruta implica excesos de velocidad, frenadas bruscas, escasa seguridad y comodidad para los usuarios, frecuencias irregulares, entre otros efectos nocivos.

Por su parte, los ingresos del propietario del vehículo nuevamente dependen directamente de los pasajeros transportados por el mismo descontando el porcentaje destinado al pago de los conductores. En cuanto a la propiedad, la misma se encuentra atomizada, siendo común que un propietario posea un solo vehículo. Evidentemente, los niveles tarifarios deben ser lo suficientemente elevados para permitir que conductor y propietario subsistan con una sola unidad de producción.

Por otro lado las empresas afiliadoras son las que cuentan con la aprobación por parte de las autoridades para operar una o varias rutas de transporte público de pasajeros y cobran a los propietarios de los vehículos una cuota de ingreso a la empresa y posteriormente una tarifa que los habilita para efectuar el recorrido.

Es importante destacar que este tipo de funcionamiento en las empresas operadoras del sistema de transporte implica que las mismas sólo tengan interés en operar cada vez más vehículos, lo cual implica sobreofertar el sistema, mientras que el mecanismo de pago a los conductores incentiva la competencia para captar pasajeros. Claramente, el esquema lleva al deterioro del servicio de transporte y a una mayor congestión en las calles.

La Alcaldía de Bogotá ha dictado en el año 2003 nuevas normas que tienden a reorganizar el sistema de transporte aquí descrito, fijando plazo para un mejor ordenamiento de los vínculos entre conductores-empresa y propietarios-empresa. Los plazos para la puesta en marcha de los nuevos requisitos fueron prorrogados con vencimiento en la actualidad en el mes de julio de 2005.

Por otra parte, la implementación del sistema Transmilenio permitió introducir exigencias totalmente diferentes en las empresas operadoras, requiriendo que las mismas fueran propietarias de los vehículos y que los conductores fueran contratados por las empresas recibiendo un salario pre-establecido y no dependiente del número de pasajeros.

En el nuevo esquema de administración de ingresos el pago a los operadores es por kilómetro recorrido, eliminándose dentro del este sistema la “guerra del centavo”. En realidad, este sistema de reparto, puede realizarse también en las empresas que operan fuera del sistema Transmilenio, como lo hicieron las empresas de Buenos Aires desde décadas atrás.

Los sistemas de transporte público del resto de las ciudades siguen manteniendo las condiciones artesanales antes señaladas. A pesar de ser el responsable de la mayor parte de los viajes realizados, no se detecta suficiente interés por parte de las autoridades para la mejora progresiva del sistema de transporte colectivo mediante la capacitación a empresas operadoras, la introducción de exigencias progresivas que los obliguen a convertirse en sociedades de

capital o la imposición de requisitos a los conductores de las unidades que los obliguen a dejar de lado la competencia intramodal.

La falta de intervención sobre el sistema de transporte colectivo deja como única opción, para la mejora de la calidad de los servicios transporte, la instauración de sistemas integrados de transporte masivo los cuales atenderán, en la mayoría de los proyectos, sólo una porción de la demanda, mientras que el resto del sistema permanecerá sin grandes cambios.

Es decir que la política subyacente pareciera ser que al ser imposible cambiar el actual sistema de transporte urbano colectivo para convertirlo en un sistema eficiente y con servicios de calidad, lo mejor es introducir sistemas integrados de transporte masivo que vayan desplazando los sistemas pre-existentes. Sin embargo, este proceso no está garantizado ya que los actuales organismos de regulación y control no pueden responder con una fiscalización adecuada especialmente en las operaciones de transporte de las áreas remanentes a los sistemas integrados.

Se entiende que en forma previa a la instrumentación de sistemas integrados de transporte masivo debe hacerse un serio esfuerzo en la reestructuración empresarial de manera de garantizar tanto que las empresas puedan ser oferentes en el nuevo sistema como que los servicios de transporte colectivo que perduren sean prestados con niveles de calidad y seguridad adecuados.

En lo que se refiere a las implementaciones de nuevos sistemas de transporte en distintas ciudades y al reconocimiento de la experiencia y los méritos de los operadores locales en sus aspiraciones a obtener concesiones de operación, debe tenerse en cuenta que la experiencia local es un atributo muy bien apreciado, el que requiere sencillamente ser complementado con criterios técnicos y habilidad empresarial para una eficiente operación.

Sin embargo, la experiencia de los operadores locales no es una condición suficiente para obtener una concesión. Se hace necesario de cualquier manera que los operadores actuales consigan introducir en sus ofertas una propuesta empresarial y operativa eficiente, que constituye un requisito tan importante como el primero.

Los llamados a licitación realizados en las distintas ciudades colombianas que se encuentran en proceso de implementación de sistemas integrados de transporte masivo han tenido en cuenta estos requisitos, además de la fortaleza financiera de los grupos que garantice el cumplimiento de las inversiones exigidas. Sin embargo, debería haberse implementado una previa profesionalización de las empresas y propietarios de vehículos para que estuvieran en óptimas condiciones de enfrentar el proceso.

## CAPÍTULO V

### PROYECTOS DE SISTEMAS INTEGRADOS DE TRANSPORTE MASIVO EN LAS CIUDADES COLOMBIANAS

#### 1 LINEAMIENTOS DE POLITICA PARA LOS SISTEMAS INTEGRADOS DE TRANSPORTE MASIVO, SITM

Los lineamientos de política para el transporte masivo de pasajeros en áreas urbanas están contenidos en el plan de desarrollo del actual gobierno y en documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. En este último caso, existen documentos generales de política y documentos específicos para cada proyecto en particular. Estos lineamientos tienen en cuenta las disposiciones establecidas por la Ley 310 de 1996, el Decreto 3109 de 1997 y otras normas pertinentes.

##### 1.1 El Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 “Hacia Un Estado Comunitario”

El Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 “Hacia un Estado Comunitario” establece como prioridad el mejoramiento del servicio de transporte público urbano y para ello plantea, por una parte, transferir a las ciudades las facultades para administrarlo y regularlo y, por otra, promover la conformación de empresas de transporte eficientes.

El plan, así mismo, reitera la participación de la Nación en el desarrollo de sistemas integrados de transporte masivo basados en “buses de alta capacidad para las grandes ciudades”. En este sentido el plan apoya los proyectos de Bogotá, Santiago de Cali, extensión de Transmilenio a Soacha, Pereira – Dos Quebradas, Barranquilla – Soledad, Cartagena, Bucaramanga y el Valle de Aburra.

**Tabla 1**  
**RESULTADOS ESPERADOS CON LA IMPLANTACION DE LOS SITM**

Programas	Resultados esperados con todos los sistemas en operación
Expansión de Transmilenio-Bogotá	Reducción en 35% de los costos de operación del transporte público en los corredores intervenidos
Sistema Integrado de Transporte Masivo de Cali	US\$ 500 millones de inversión privada
Sistema Integrado de Transporte Masivo de Barranquilla y Soledad	190 millones de horas por año de ahorro en tiempo de viaje
Sistema Integrado de Transporte Masivo de Pereira y Dosquebradas	Reducción de índices de accidentalidad en 35% en los corredores intervenidos
Otros sistema de transporte masivo (Cartagena)	Generación de al menos 60.000 empleos
Extensión hasta Soacha del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Bogotá Transmilenio (SITM)	Velocidad promedio de 26 Km/hr Reducción de índices de criminalidad en 30% en las zonas de influencia directa de los sistemas de transporte masivo Identificación de nuevas fuentes de financiación (cargos a los usuarios como peajes urbanos y equivalentes)

Fuente: Cuadro 6, página 118, Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”

Por otra parte el plan establece que “La política de transporte masivo buscará promover mecanismos que permitan la participación de pequeños y medianos transportadores en los proyectos. La regulación de tarifas deberá prevenir abusos de posiciones dominantes y monopolios. Así mismo, se promoverá la vinculación el capital privado en la estructuración y financiación de estos proyectos, conforme a un modelo fiscal que implique el control de una política pública sostenible sobre la operación y administración de los sistemas de transporte masivo, que garantice un manejo equitativo de los costos al usuario y la calidad del servicio”.

Finalmente, el plan determina que las entidades territoriales y las áreas metropolitanas “quedan facultadas para: a) aumentar hasta en 20% las tarifas de los gravámenes de su competencia; y

b) crear nuevos gravámenes sobre derechos de tránsito en ciertas áreas restringidas o congestionadas, cobro de peajes y cobros especiales para lotes de parqueo”.

## **1.2 Políticas Fijadas en los Documentos Conpes**

En los documentos 3167 de 2002 “Política para Mejorar el Servicio de Transporte Público Urbano de Pasajeros” y 3260 de 2003 “Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo” se fijan los lineamientos generales que orientan la participación de la Nación en la ejecución de los proyectos SITM en ciudades colombianas.

En el primer documento se analizan las causas estructurales que contribuyen al deterioro del transporte público urbano como son la fragmentación de funciones entre diferentes entidades locales, una regulación centrada en la fijación de tarifas y un deficiente vínculo de coordinación entre los sectores público y privado. Este deterioro se traduce en aspectos tales como:

- Una marcada sobreoferta de parque vehicular agravada, en muchos casos, por su antigüedad.
- Una infraestructura vial deficiente y subutilizada donde la presión por nuevas obras es insostenible e inequitativa pues en su mayor parte, está orientada a favorecer el transporte individual
- Un bajo nivel en la calidad de los servicios de transporte público, caracterizado por una concentración de rutas en sitios específicos, una alta contaminación ambiental, una estructura empresarial inadecuada, tarifas ineficientes, etc.

El documento propone una política nacional de transporte urbano que incluye los siguientes puntos:

- Fortalecer institucionalmente a los entes municipales en actividades de planificación, gestión, regulación y control del tránsito y el transporte
- Apoyar a las ciudades en la implantación de sistemas de transporte que atiendan las necesidades de movilidad de la población, bajo criterios de eficiencia operativa, económica y ambiental
- Cambiar la preferencia de las administraciones locales por la expansión de la infraestructura vial, frente a la adopción de soluciones operativas de menor costo y mayor impacto urbano
- Incentivar el uso eficiente del automóvil en zonas urbanas y ofrecer alternativas para utilizar el transporte público urbano en condiciones de velocidad y comodidad adecuadas
- Apoyar iniciativas locales en proyectos de transporte público masivo siempre y cuando el tamaño de la población y los niveles de demanda así lo ameriten
- Desarrollar un marco regulatorio enfocado a optimizar la participación privada y sostenibilidad de los sistemas de transporte masivo
- Adecuar los servicios ofrecidos a las necesidades de los usuarios, valorando la percepción que ellos tienen de los sistemas de transporte

A su vez, el documento establece una estrategia en la cual Nación y municipios deben actuar coordinadamente. Los municipios en temas tales como la eliminación de la sobreoferta vehicular, redefinir las relaciones con las empresas de transporte, ejecutar los estudios requeridos, implantar los SITM, vincular el capital privado, estructurar los proyectos, definir estructuras financieras adecuadas y establecer mecanismos de seguimiento, mientras que la Nación queda a cargo de acciones como facilitar el intercambio de experiencias, apoyar la financiación de estudios y cofinanciar hasta el 70% del valor de las obras.

El documento 3260 por su parte, define siete puntos de política para fortalecer la capacidad institucional, mejorar la planificación del transporte y ordenar el tránsito urbano en ciudades con más de 600.000 habitantes donde se contempla la implantación de SITM. Estos puntos son:

- Financiación, donde se asigna al sector privado el suministro y operación de los buses, el sistema de recaudo, la reducción de la sobreoferta y el mantenimiento de la infraestructura. Como fuentes básicas de financiación se contemplan las tarifas del servicio y otras posibles como la negociación de inmuebles y la publicidad. La Nación y los municipios por su parte, quedan a cargo de la provisión de la infraestructura vial.
- Fortalecimiento institucional, con lo cual se busca asegurar la calidad y sostenibilidad de los SITM.
- Maximización del impacto urbano de los SITM, con lo cual se pretende mejorar la calidad de vida de los habitantes asegurando no sólo la sostenibilidad del sistema sino también reduciendo la accidentalidad, mejorando la seguridad y recuperando el espacio público.
- Maximización de los beneficios sociales generados estimulando la participación de la industria transportadora de cada ciudad y su compromiso en la reducción de la sobreoferta.
- Coordinación entre la Nación y las ciudades
- Fomento de la participación ciudadana para mejorar la calidad del servicio
- Mecanismos de apoyo y seguimiento por parte de la Nación a través de la conformación de un Comité de Seguimiento integrado por el DNP, el MT y el Ministerio de Hacienda.

## 2 ESTADO ACTUAL DE LOS PROYECTOS SITM EN CIUDADES COLOMBIANAS

Actualmente se encuentra en etapa de operación el proyecto de Transmilenio en Bogotá <sup>12</sup> y en etapa de construcción los proyectos de Cali y Pereira. Los otros proyectos (Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga, Bogotá-Soacha y Medellín) se encuentran en la fase de estudios de preinversión y estructuración. El objetivo y las características específicas de cada uno de estos proyectos fue analizado a través de un documento CONPES, tal como se detalla a continuación:

**Tabla 2**  
**DOCUMENTOS CONPES PARA PROYECTOS ESPECIFICOS**

No Documento	Proyecto
3166	Sistema Integrado de Transporte Masivo de Pasajeros para Santiago de Cali – Seguimiento, 2002
3185	Propuesta para mejorar la movilidad entre Bogotá y Soacha, Extensión de la Troncal Norte – Quito – Sur del Sistema Transmilenio, 2002
3220	Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Centro Occidente, 2003
3259	Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Distrito de Cartagena – Transcribe, 2003
3298	Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, 2004
3306	Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Distrito de Barranquilla y su Área Metropolitana, 2004
3307	Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Valle de Aburra, 2004

<sup>12</sup> Están en operación las Troncales Autopista Norte, Av Caracas, Calle 80, Eje Ambiental y Américas

Para la ejecución de cada proyecto se ha creado un ente gestor encargado de los estudios para la promoción e implantación del respectivo sistema de transporte masivo. En este sentido en Bogotá ya se había creado la empresa Trasmilenio, en Barranquilla se creó Transmetro, en Cartagena Transcaribe, en Medellín Metroplus, en Pereira Megabus, en Cali Metrocali y en Bucaramanga Metrolínea.

Los SITM mencionados anteriormente, operaran en áreas geográficas designadas por el Ministerio de Transporte, en forma simultánea con el transporte colectivo que utiliza buses corrientes. En el caso del Valle de Aburra se tendrá además, el servicio del Metro y del sistema complementario del cable, tal como se detalla a continuación:

**Tabla 3**  
MODOS DE TRANSPORTE QUE OPERARAN EN LAS DIFERENTES AREAS GEOGRAFICAS DE LOS SITM

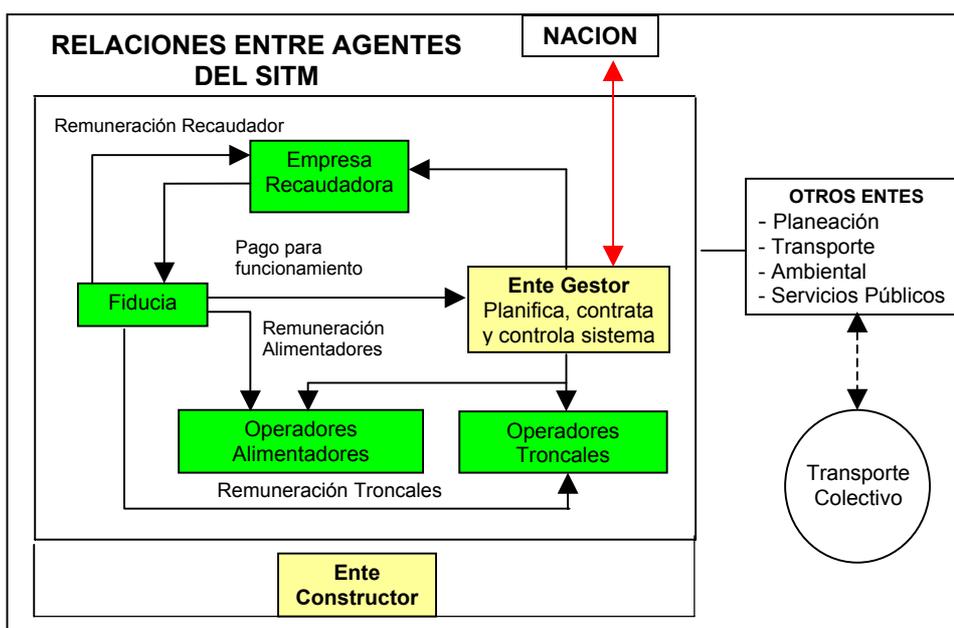
Área Geográfica	Modos de transporte
Distrito de Barranquilla y Área Metropolitana, Distrito de Cartagena, Área Metropolitana de Centro Occidente, Occidente, Área Metropolitana de Bucaramanga, Trasmilenio Extensión a Soacha	1 Transporte masivo en buses troncales y alimentadores 2 Transporte colectivo en buses corrientes
Valle de Aburra	1 Metro – Cable 2 Transporte masivo en buses troncales y alimentadores 3 Transporte colectivo en buses corrientes

Fuente: Elaboración propia

En esta dualidad de modos de transporte urbano, la operación de cada uno responde a políticas, criterios, tarifas y controles diferentes.

En la operación de cada SITM participan diferentes agentes públicos y privados alrededor del ente gestor, como son los operadores de rutas troncales y alimentadoras, la empresa recaudadora y la entidad constructora de la infraestructura. Sin embargo, debe advertirse que para garantizar la eficiente operación del sistema, también se ven involucrados otros entes públicos que manejan los temas ambientales, gestión del transporte público colectivo de pasajeros y las mismas empresas de transporte público colectivo. En general, las relaciones entre los diferentes agentes participantes en la operación de un SITM se presentan en la figura 1.

**Figura 1**



Fuente: Documentos Conpes, Trasmilenio y datos propios

Los entes gestores cumplen las funciones planificación y operación de transporte y, en algunos casos, se encargan también de la construcción y adecuación de la infraestructura vial requerida. Tal es el caso de los proyectos Pereira y Cali, tal como puede observarse en la Tabla 4.

El cubrimiento geográfico de cada proyecto es variable: en unos casos está limitado a un único municipio y en otros, su influencia abarca total o parcialmente un área metropolitana. Tal es el caso de las áreas metropolitanas de Barranquilla, Valle de Aburra, Centro Occidente y Bucaramanga. El área de influencia de cada proyecto es aprobada mediante resolución del Ministerio de Transporte (ver Tabla 4).

En el caso de las áreas metropolitanas se han establecido Autoridades de Transporte Masivo dependientes de la respectiva Area Metropolitana. Sin embargo, para que estas autoridades puedan actuar efectivamente, se requiere que los municipios integrantes de la respectiva área metropolitana deleguen sus funciones de transporte, situación que en algunos casos, aún no se ha dado. En los proyectos con cubrimiento municipal, la respectiva secretaría o departamento de tránsito, cumple las funciones de Autoridad de Transporte Masivo o estas funciones han sido delegadas a otra dependencia como la Dirección de Espacio Público y Movilidad en Cartagena. Las Autoridades de Transporte Masivo reconocidas por el Ministerio de Transporte se presentan en la Tabla 6.

Como se mencionó anteriormente, en la implantación de los SITM participan otras entidades municipales. En la Tabla 5, por ejemplo, se identifican en cada proyecto diferentes entidades cuyo concurso es importante en la planificación y ejecución de los proyectos. En dicha tabla se identifican además, algunas actividades donde hace falta definir entidades responsables.

En la Tabla 7 se presentan algunas estadísticas básicas sobre los SITM y las metas de cubrimiento de la demanda de transporte urbano con la implantación de cada SITM y en las Tablas 8 y 9 se detallan aspectos específicos de cada SITM, como son la longitud de troncales, el número de estaciones, los pasajeros que se pretende movilizar, el cubrimiento de la demanda y el costo estimado de los proyectos en dólares del año 2002.

Tabla 4  
**ACTIVIDADES QUE CUMPLEN LOS ENTES GESTORES, CUBRIMIENTO GEOGRAFICO Y AUTORIDADES DE TRANSPORTE**

SITM y Ente gestor	Actividades que cumple el ente gestor			Cubrimiento geográfico definido por el Ministerio de Transporte	Autoridades de Transporte	
	Planificación Transporte	Construcción Obras civiles	Planificación y control de la Operación		Transporte Masivo	Transporte Colectivo
SITM del Distrito de Barranquilla y su Área Metropolitana  TRANSMETRO S.A,	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	Área Metropolitana de Barranquilla AMB, Barranquilla, Soledad, Puerto Colombia, Malambo, Galapa, Res 2331 abr 03	AMB Metrotránsito de Barranquilla también actúa como autoridad para el transporte colectivo	
SITM del Distrito de Cartagena  TRANSCARIBE	<b>X</b>		<b>X</b>	Area urbana del Distrito Turístico de Cartagena, Res 3465 jun 03	Las funciones de transporte fueron delegadas en la Dirección de Espacio Público y Movilidad (DEPM).	
SITM del Valle de Aburra  METROPLUS	<b>X</b>		<b>X</b>	Área Metropolitana del Valle de Aburra: Mede- Ilín, Bello, Envigado, Itagui, Res 4801 jul 03	Secretaría de Transporte y Tránsito	
SITM del Área Metropolitana de Centro Occidente (AMCO)  MEGABUS S.A	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	Área Metropolitana de Centro Occidente: Pereira, Dosquebradas, La Virginia, Res 4380 abr 02	AMCO	
SITM de Occidente (MIO)  METROCALI	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	Perímetro urbano del Municipio de Cali, Res 9847 ag 02	Secretaría de Transporte y Tránsito de Cali	
TRANSMILENIO, BOGOTA - SOACHA  Extensión a Soacha	<b>X</b>		<b>X</b>	Municipio de Bogotá D.C y Municipio de Soacha, Res 3923 dic 04	STT de Bogotá Dirección de Transporte de Soacha	
SITM del Área Metropolitana de Bucaramanga  METROLINEA	<b>X</b>		<b>X</b>	Área Metropolitana de Bucaramanga AMB: Bucaramanga, Girón, Floridablanca, Piedecuesta, Res 7078 jul 03	AMB	

Tabla 5

**ENTIDADES INVOLUCRADAS EN EL DESARROLLO DEL PROYECTO**

SITM y Ente gestor	Otras entidades municipales participantes			Actividades en donde falta definir la entidad responsable	Observaciones
	Planificación Urbana	Construcción Obras Civiles	Gestión ambiental		
SITM del Distrito de Barranquilla y su Área Metropolitana TRANSMETRO S.A,	Área Metropolitana de Barranquilla			Reestructuración de rutas Chatarización	Municipios del Área Metropolitana no han delegado sus funciones de transporte. Metrotránsito de Barranquilla busca ampliar su jurisdicción
SITM del Distrito de Cartagena TRANSCARIBE	Secretaría Planeación Distrital	Secretaría de Infraestructura	EPA y CARDIQUE	Reestructuración de rutas Chatarización	Aunque las funciones de transporte fueron delegadas en DEPM, el Departamento de Tránsito y Transporte sigue actuando
SITM del Valle de Aburra METROPLUS	Secretaría de Planeación	Empresa Desarrollo Urbano, EDU		Reestructuración de rutas de servicio colectivo chatarización de vehículos	Secretaría de Transporte y Tránsito de Medellín, STTM lidera proceso coordinación con Envigado e Itagui
SITM del Área Metropolitana de Centro Occidente (AMCO) MEGABUS S.A	Área Metropolitana de Centro Occidente y oficinas Planeación Pereira y Dosquebradas	MEGABUS y empresas de servicios públicos	Corporación Autónoma Regional de Risaralda, CARDER		
SITM de Occidente (MIO) METROCALI	Dept. Adm. Planeación		Corporación Autónoma del Valle de Cauca CVC	Reestructuración de rutas de servicio colectivo chatarización de vehículos	Falta diseño reestructuración de rutas
TRANSMILENIO, BOGOTÁ - SOACHA	Dept. Adm. Planeación Distrital DAPD	Instituto de Desarrollo Urbano, IDU	Dep. Adm. Medio Ambiente, DAMA y CAR	Gestión construcción Bogotá – Soacha Reestructuración de rutas De servicio público y chatarización de buses	Intervención del Departamento de Cundinamarca.
SITM del Área Metropolitana de Bucaramanga METROLINEA	Área Metropolitana de Bucaramanga	Área Metropolitana de Bucaramanga		Reestructuración de rutas de servicio colectivo chatarización de vehículos	Municipios ya delegaron sus funciones de transporte en AMB
TRANSMILENIO, BOGOTÁ	Dept. Adm. Planeación Distrital DAPD	Instituto de Desarrollo Urbano, IDU	Dep. Adm. Medio Ambiente, DAMA		<b>Coordinación con STT</b>

Tabla 6  
**AUTORIDADES DE TRANSPORTE MASIVO RECONOCIDAS POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTE**

SITM y Ente gestor	Reconocimiento Autoridad de Transporte Masivo			Observaciones
	Entidad	Fecha	Resolución MT	
SITM del Distrito de Barranquilla y su Área Metropolitana	Área Metropolitana de Barranquilla	15 may 03		Subdirección de Transporte Masivo. Coordinación con Metrotránsito
SITM del Distrito de Cartagena	Gerencia de Espacio Público y Movilidad	20 dic 04	003922	Coordinación con Secretaría de Tránsito
SITM del Valle de Aburra	Secretaría de Transporte y Tránsito			Coordinación con secretarías de Itagui y Envigado
SITM del Área Metropolitana de Centro Occidente (AMCO)	Área Metropolitana de Centro Occidente	Abr 02		Es también autoridad de transporte colectivo, individual tipo taxi y mixto desde 1990 como hecho metropolitano y consolidando toda la operación de autoridad desde diciembre de 2001
SITM de Occidente (MIO)	Secretaría de Tránsito y Transporte			
Extensión Transmilenio a Soacha				Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá Dirección de Tránsito de Soacha
SITM del Área Metropolitana de Bucaramanga	Área Metropolitana de Bucaramanga			
TRANSMILENIO	Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá			

Tabla 7  
RESUMEN DE ESTADISTICAS TRANSPORTE COLECTIVO EN CIUDADES

	SITM Barranquilla	SITM Cartagena	SITM Medellín	SITM Pereira	SITM Cali	SITM Bogotá - Soacha	SITM B/manga	SITM Transmilenio Bogotá
Numero de empresas afiliadoras	25	11	43	7	25	No disponible 1	12	68
Rutas legales	112	52	194	63	57	No disponible 1	104	Aprox 650
Longitud media de rutas, Km	26.6	33.5		28				Recorrido medio 49.2 Km
Vehículos de transporte colectivo (buses, busetas y microbuses)	4.116	1.976	7.105	1.113	4351		1.830	20.162
Edad media de los vehículos, años	9.3	13-20	12	5 busetas	9		10.6	Estimada 14
Sobreoferta estimada, %	40	50		40	43	52	60	60% Hay efecto de pico y placa
Ocupación media por vehículo Pas/vehículo/día	275	400		310			371	Distorsión por pico y placa
Eficiencia operativa, Pasajeros/Km recorrido	2.6	2.6		2			1.3	2 - 3

Notas:

1 Hay rutas cuyo recorrido esta en el en el perímetro urbano de Soacha. Otras rutas ingresan a Bogotá en lo que se constituye en transporte metropolitano

Fuente: Documentos Conpes

2 Se introdujeron correcciones realizadas por los entes gestores

Tabla 8  
**CARACTERISTICAS DE LOS SITM**

	SITM Barranquilla	SITM Cartagena	SITM Medellín	SITM Pereira	SITM Cali	SITM Bogotá - Soacha	SITM Bucaramanga	Transmilenio
Longitud troncales exclusivas, Km	Fase 1 13.2 Fase 2 <u>12.3</u> Total 25.5	9.6 Km en troncales exclusivas	15.5	16.7	49	5	Fase 1 9.5 Fase 2 <u>5.0</u> Total 14.5	Fase 1 42.4 Fase 2 42.3 Fase 3 47.1 Total 131.5
Longitud pretroncales y troncales mixtas, Km	0	4.9 Km en troncales mixtas y 47.7 Km en pretroncales	20.5	0	78	0		
Longitud vías alimentadoras y complementarias	Por definir	40	Por definir	183	116	Por definir	Por definir	Fase 1 305 Fase 2 130
Estaciones	15	18	50	39	77			Fases 1 y 2: 105
Terminales integrados				2	4			Fases 1 y 2: 6
Terminales de cabecera	3	1			5			Fases 1 y 2: 7
Buses troncales articulados	60	42 sin reserva		56	220			Variable 600
Buses padrón	40	147 sin reserva			92			
Buses complementarios convencionales	3.000	292		650 busetas	1.000			
Pasajeros a movilizar/día		350.000	300.000	150.000	830.000	Por definir	350.000	1.400.000
Meta de Cubrimiento de la demanda al termino de las fases del proyecto SITM (%)	28 Al termino de la fase 1  42 Al termino de la Fase 2	70	12.3	46	90	Por definir	44.3 Al término de las fases 1, 2 y 3	Fases 1 y 2: 25% Fases 1, 2 y 3: 40%
Reducción sobreoferta con la implantación del SITM, según documento Conpes (Chatarización)	6 buses por vehículo articulado y 4 buses por vehículo padrón	1.7 puestos por cada puesto nuevo del SITM. Dato por revisar	6 buses por vehículo troncal y 3 buses por vehículo alimentador	8 buses equivalentes por vehículo articulado	1.4 puestos por cada puesto nuevo del SITM	Por definir	6.58 vehículos por cada bus que entra al SITM	Fase 1: 2.7 Fase 2: 7.7
Reducción estimada de flota (todo tipo vehiculos) - MT	800	700	800	450	3.000	1000	800	Fase 1 1.500 Fase 2 2.500

Fuente: Documentos Conpes, Ministerio de Transporte e información entes gestores

Tabla 9  
**INVERSIÓN PREVISTA EN LOS SITM**  
 Millones de Dólares de 2002

	<b>SITM Barranquilla 1</b>	<b>SITM Cartagena</b>	<b>SITM Medellín</b>	<b>SITM Pereira</b>	<b>SITM Cali</b>	<b>SITM Bogotá - Soacha</b>	<b>SITM Bucaramanga</b>	<b>Transmilenio 2</b>
Inversión pública en infraestructura	76.8	85.6	77.1	34.3	91.0	26.0	90.8	2.068.4
Inversión privada en equipos, recaudo y control	36.9	43.1	22.5	17.1	345.0	Por definir	68.4	1.016.9
<b>Total</b>	<b>113.7</b>	<b>128.7</b>	<b>99.6</b>	<b>51.4</b>	<b>436.0</b>	Por definir	<b>159.2</b>	<b>3.085.3</b>

Notas:

1 Fases 1 y 2

2 Fases 1, 2 y 3

Fuente: Ministerio de Transporte, Grupo de Interno de Trabajo para Apoyo SITM

### 3 TEMAS IMPORTANTES EN EL DESARROLLO DE LOS SITM EN CIUDADES COLOMBIANAS

Esta identificación de temas se ha realizado con base en la revisión de información existente en Bogotá y las visitas de campo efectuadas a las diferentes ciudades donde se desarrollan proyectos de transporte masivo de pasajeros. Cabe señalar que estos temas coinciden en su gran mayoría, con ya planteados anteriormente en los diagnósticos efectuados en los documentos Conpes sobre el transporte colectivo y la implantación de SITM en ciudades colombianas.

- Planificación urbana

La escogencia de corredores de transporte masivo en las ciudades es una función de planificación urbana en donde la participación de otras entidades, además de aquellas que tienen que ver con el transporte masivo, es importante. En este mismo orden de ideas el impacto de los SITM tampoco puede evaluarse exclusivamente desde una perspectiva de transporte.

- Coordinación interinstitucional

Hay dos tipos de coordinación importantes, una horizontal entre entidades municipales (distritales y metropolitanas) y otra vertical entre entidades municipales y nacionales.

En el primer caso se presenta fragmentación y superposición de funciones entre autoridades de transporte masivo, colectivo y metropolitano y problemas en la ejecución de los proyectos (un caso típico es el manejo de redes y los requisitos que se imponen). Lo anterior se refleja en problemas de coordinación entre la operación del transporte masivo y el colectivo (ver tablas 3, 4 y 5)<sup>13</sup>. Además, en las áreas metropolitanas hay municipios que no han delegado sus funciones de transporte y, por lo tanto, en lugar de una única autoridad se tienen tres o cuatro y por lo tanto, la oficina metropolitana es inoperante.

En el segundo caso, las relaciones entre la Nación y los municipios también generan discusiones y en la práctica, no siempre se tiene claro hasta donde debe llegar el papel de la Nación<sup>14</sup>.

- Regulación de transporte masivo

En el curso de las reuniones sostenidas se plantearon dos opiniones sobre el tema. La primera establece que la implantación de los SITM es un proceso complejo y cuanto menos regulación restrictiva exista, tanto mejor. La segunda establece que se requiere una regulación mínima complementaria a la existente, pero con la suficiente flexibilidad para adaptarse a los requerimientos particulares de cada ciudad<sup>15</sup>.

En general, existe el sentimiento de que hace falta un marco regulatorio global en el cual queden claramente definidas las funciones y responsabilidades de los diferentes entes intervinientes, el poder sancionatorio<sup>16</sup>, la coordinación entre transporte colectivo y masivo y otros temas. Por otra parte, también es evidente que en muchos casos lo que hace falta es la aplicación y control de las normas existentes.

- Aspectos operativos

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, la exitosa operación de rutas troncales y alimentadoras no puede esconder el deterioro del transporte colectivo en otras partes de las ciudades

<sup>14</sup> Esto naturalmente, depende de la capacidad institucional y técnica de cada ente gestor. Un tema especial es la flexibilidad/rigidez de los documentos Conpes

<sup>15</sup> Por ejemplo, en el caso de la regulación derivada de los contratos con los operadores

<sup>16</sup> El procedimiento e imposición de sanciones es largo y en la práctica, cuando las multas se hacen efectivas, el respectivo proceso ya ha prescrito

Como temas importantes se mencionaron las condiciones de operación de las empresas operadoras, las relaciones con los transportadores del servicio colectivo, la reestructuración de rutas <sup>17</sup> y su aplicación, la integración tarifaria, la disminución de la sobreoferta de buses (mecanismo de chatarización) y los mecanismos de su implementación, y finalmente, la distribución de ingresos del sistema teniendo en cuenta el comportamiento de la demanda y la asignación de riesgos <sup>18</sup>.

- Construcción de infraestructura vial

La construcción de infraestructura constituye una prioridad para los entes gestores en el corto plazo. Pero esta prioridad no puede dejar de lado otros temas igualmente importantes como son los operativos e institucionales.

En el tema específico de infraestructura se mencionan como asuntos críticos el desplazamiento de personas que se genera por la adquisición de predios, el desplazamiento de grupos sociales tales como vendedores y la coordinación con las empresas de servicios públicos. En este sentido, el tratamiento de redes es particularmente difícil.

- Fortalecimiento institucional

En los entes gestores visitados se planteó la necesidad de programas especiales de fortalecimiento en las áreas técnica, operativa, jurídica e institucional, lo mismo que el establecimiento de mecanismos ágiles para el intercambio de información.

- Financiamiento de los SITM

En algunas ciudades el estado de las finanzas locales ha retrasado el proceso de desarrollo de los SITM. Sin embargo, esta situación ya ha sido solucionada o está en vías de solución.

Otras fuentes de financiación basadas en posibilidades de renovación urbana o parqueaderos, planteadas en los documentos Conpes, no han sido analizadas.

- Sostenibilidad de los SITM

Una vez definida y ejecutada la etapa de construcción e implantación inicial de los SITM, es importante asegurar los mecanismos que permitan su sostenibilidad hacia el futuro. Para ello se requiere brindar la debida atención no solo a los aspectos de infraestructura sino también a los institucionales, legales y operativos. En particular, hay que tener en cuenta la dualidad que se está presentando entre la operación de los modos masivo y colectivo, cada uno de los cuales actúa respondiendo a criterios y políticas independientes, con poca coordinación.

---

<sup>17</sup> Lo cual requiere de una clara asignación de funciones y contar con la suficiente capacidad técnica

<sup>18</sup> Se menciona una mayor participación de los municipios y entes gestores

## CAPÍTULO VI

### DIAGNÓSTICO DE LAS FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL ESQUEMA REGULATORIO E INSTITUCIONAL

Con relación al diagnóstico de las fortalezas y debilidades del esquema regulatorio e institucional de encuadre del transporte masivo y su armonización con el transporte público convencional, cabe realizar las siguientes consideraciones.

#### 1 FORTALEZAS

- ⇒ En materia regulatoria, cabe afirmar que existe una verdadera armonización entre los preceptos constitucionales que regulan la distribución de competencias materiales entre los diversos niveles de gobierno y el desarrollo que de los mismos efectúan las principales leyes y reglamentos vigentes. De tal suerte, las pautas que rigen la planeación del desarrollo y los rangos de competencia de las autoridades territoriales concernidas en materia de transporte, no deja dudas acerca de la coherencia de consagrar la supremacía del Estado Nacional, en armonía con la autonomía acotada de que disfrutaban las entidades locales, con basamento en los principios de concurrencia y subsidiariedad, acordes a la naturaleza unitaria del Estado Colombiano.
- ⇒ Por su parte, los ordenamientos locales se hallan en consonancia con el esquema de distribución de potestades consignado por los ordenamientos de superior jerarquía jurídica.
- ⇒ En el terreno institucional, se ha detectado una importante capacidad de gestión por parte de los Municipios involucrados en el proceso de implementación de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo, particularmente en cuanto al ejercicio de las acciones de planificación y ejecución de las obras de infraestructura de los sistemas. Resalta, asimismo, la predisposición permanente de dichas entidades territoriales a armonizar sus comportamientos con los lineamientos que establece la política nacional en la materia, en la búsqueda de allanar las dificultades que presenta un proceso de por sí extremadamente complejo.
- ⇒ Asimismo, se ha observado una clara percepción por parte de las autoridades en su conjunto, acerca de la necesidad de fortalecer el proceso de transformación y modernización del transporte convencional y su empresariado, mediante concretas acciones a poner en práctica en la medida en que se implementan paulatinamente los proyectos en análisis. Como ejemplo de ello puede citarse la existencia de dispositivos regulatorios que se instrumentarán en el corto plazo en la ciudad de Bogotá, encaminados hacia tal objetivo.

#### 2 DEBILIDADES

- ⇒ En materia regulatoria, si bien se ha destacado la existencia de armonización normativa en el tratamiento de la distribución de competencias y del fenómeno del transporte masivo, es dable señalar que la experiencia recogida en el último tiempo, especialmente por parte de la actividad desempeñada en el terreno del transporte integrado en la ciudad de Bogotá, podría estar indicando un déficit regulatorio, especialmente en materia de precisión y deslinde de las atribuciones que deben ejercer las Autoridades Únicas de Transporte en los distintos ámbitos territoriales y los Entes Gestores titulares de los sistemas implantados y a implantarse. Se destaca que dicho eventual déficit es viable de ser superado mediante una adecuada modificación de los ordenamientos vigentes.

- ⇒ En materia de relaciones interinstitucionales, es dable señalar la conveniencia de reforzar la actividad consensual entre las Autoridades de Transporte y los Entes Gestores de los Sistemas Integrados, con el objeto de compatibilizar y concertar el ejercicio de sus funciones, especialmente de planeación, establecimiento de las características de los procesos de licitación de rutas del transporte masivo y criterios y fases de implementación para alcanzar la reestructuración de las rutas y oferta del sistema colectivo en las ciudades.
- ⇒ Por su parte, se destaca la necesidad de fortalecer técnicamente a los Entes Gestores locales, especialmente en materia de dotación de recursos humanos capacitados para la gestión y planificación de los sistemas de que son titulares. Lo propio es válido, asimismo, respecto de las Autoridades Únicas de Transporte recientemente creadas en función de los procesos de metropolización urbana.
- ⇒ Asimismo, es necesario profundizar, en su caso, respecto de la delegación de facultades y atribuciones que los municipios deben efectuar a favor de las áreas metropolitanas creadas o a crearse, con el objeto de que las mismas puedan desempeñar eficientemente sus funciones específicas en el campo del transporte intermunicipal.
- ⇒ En materia de control y fiscalización del transporte masivo, el señalado déficit regulatorio podría estar determinando conflictos de competencia en la aplicación de los regímenes sancionatorios, tanto reglamentarios como contractuales, a los operadores del Sistema Masivo. Por su parte, la posible debilidad en el esquema de control del transporte colectivo por parte de las autoridades de tránsito locales, podría representar un riesgo para la sustentabilidad del transporte masivo.

## CAPÍTULO VII

### **IDENTIFICACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA JURÍDICO- INSTITUCIONAL ASOCIADA A LA IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE TRANSPORTE MASIVO**

Tal como se ha destacado abundantemente en los Capítulos precedentes, las relaciones entre los diversos niveles de gobierno en que se divide el territorio colombiano, están meridianamente enmarcadas en las disposiciones constitucionales y legales analizadas.

Ello determina la inexistencia de problemática regulatoria e institucional en cuanto a las relaciones interadministrativas que desarrollan la Nación y las Entidades Territoriales en punto al proceso de implementación de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo en las diversas ciudades colombianas.

Dichas relaciones se enmarcan en las características definitorias de un Estado con organización política de tipo unitaria, el que si bien dota de autonomía funcional a sus entidades territoriales descentralizadas administrativamente, dicha autonomía no es en modo alguno absoluta, sino, por el contrario, se ve caracterizada por la prevalencia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre el Poder Central y los poderes locales.

En tal sentido, los planes de desarrollo municipales se encuentran adecuadamente en consonancia con la política urbana nacional en materia de transporte masivo, al igual que con las de las autoridades metropolitanas existentes, especialmente en materia de planeación de los Sistemas.

Sin embargo, no debe dejar de señalarse la importancia de profundizar el esquema de coordinación interinstitucional que asegure una adecuada y eficiente racionalización y complementación del sistema de transporte convencional –denominado transporte público colectivo- entre las autoridades nacionales y locales. En efecto, debería minimizarse la incompatibilidad de criterios esgrimidos en materia de racionalización de la rutas y oferta del transporte colectivo, de manera de evitar la acción administrativa de revisión y revocación por parte del Ministerio de Transporte de los actos administrativos particulares emitidos por las Entidades Territoriales competentes en ejercicio de tal función.

Por su parte, debería adecuarse la actividad, tanto regulatoria como de coordinación institucional, con miras a unificar el campo de actuación de las Autoridades Únicas de Transporte, ya sea que las mismas hayan sido creadas como consecuencia del proceso de implantación de los Sistemas de Transporte Masivo o coincidan con los organismos históricos de tránsito locales, con el objeto de que las mismas intervengan adecuadamente en la complementación de los sectores colectivo y masivo del transporte urbano con un criterio sistémico.

Asimismo, debería ahondarse en el establecimiento de un adecuado mecanismo de participación de las autoridades municipales de tránsito en la actividad antes mencionada, especialmente cuando no se ha establecido de modo fehaciente la delegación de competencias al ente metropolitano para intervenir también en el terreno del transporte colectivo. En este sentido, es dable señalar que, más allá del carácter municipal o intermunicipal de las rutas del transporte colectivo a reestructurar, no es esperable obtener resultados favorables en el proceso de racionalización de no asegurarse una actividad concertada entre las autoridades locales y las supramunicipales.

En otro orden de ideas, es necesario encontrar remedios, tanto regulatorios como consensuales, que permitan solucionar las divergencias existentes en la actualidad en materia de control y penalización de las conductas distorsivas de los operadores del transporte masivo.

En efecto, en este sentido, resulta altamente inconveniente el mantenimiento de una suerte de duplicidad de esquemas punitivos para los mismos; uno de naturaleza reglamentaria -cuya aplicación se encuentra a cargo de las autoridades de tránsito- y otro de carácter contractual, subyacente en los contratos de concesión cuya aplicabilidad es competencia de los Entes Gestores del transporte masivo.

En tal sentido, resultaría adecuado unificar los criterios plasmados en el régimen punitivo reglamentario, aún cuando sólo se trate de los operadores del transporte colectivo, a fin de abonar a la concepción unívoca del sistema de transporte urbano de pasajeros y tender a la formalización empresarial con miras a la feliz participación de los operadores históricos en las licitaciones de las rutas de los sistemas integrados. Asimismo, cabría la posibilidad de analizar la adecuación de los contratos de concesión del transporte masivo, a fin de introducir en los mismos los tipos infraccionarios con carácter de cláusulas penales contractuales. Ello redundaría en la desburocratización y celeridad de los procesos de juzgamiento y aplicación de sanciones y delimitaría con inequívoca precisión las potestades de los Entes Gestores en su calidad de poder concedente de los servicios.

Para concluir, se estima que una eficaz y oportuna coordinación institucional enfocada a la superación de las distorsiones señaladas, así como la revisión y adecuación de la normativa vigente en la materia, permitirá encauzar con estimables posibilidades de éxito el proceso de implantación progresiva de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo en las ciudades colombianas.

*Las conclusiones o interpretaciones de los autores del presente informe son de su absoluta responsabilidad y no reflejan necesariamente la posición oficial de la CAF.*



# **EL TRANSPORTE URBANO EN AMÉRICA LATINA Y LA SITUACIÓN ACTUAL EN COLOMBIA**

**VICEPRESIDENCIA DE INFRAESTRUCTURA**

Dirección de Análisis y Programación Sectorial

## **ANEXO**

**Seminario Taller**

**Problemática y perspectivas del transporte masivo en Colombia y  
fortalecimiento institucional para su sostenibilidad**

Rionegro, Antioquia, Colombia, 3 y 4 de marzo de 2005



## **TABLA DE CONTENIDO**

I.	ANEXO AL CAPITULO II .....	76
	ANÁLISIS SINTÉTICO DE LA NORMATIVA VIGENTE EN MATERIA DE TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO Y MASIVO DE PASAJEROS EN LA REPÚBLICA DE COLOMBIA	

## ANEXO AL CAPÍTULO II

### ANÁLISIS SINTÉTICO DE LA NORMATIVA VIGENTE EN MATERIA DE TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO Y MASIVO DE PASAJEROS EN LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

La revisión de ordenamientos jurídicos realizada abarcó un amplio espectro, comprendiendo la normativa actualmente vigente en Colombia, regulatoria del sector del autotransporte urbano de pasajeros en general y del segmento del transporte masivo en especial.

La síntesis efectuada comprende referencias a los siguientes cuerpos normativos:

#### **1 Constitución Política**

- 1.1 Organización Político-Territorial del Estado Colombiano
- 1.2 Las Entidades Territoriales
  - 1.2.1 Régimen Departamental
  - 1.2.2 Régimen Municipal
    - 1.2.2.1 Las Áreas Metropolitanas
- 1.3 Derechos Sociales y Económicos
  - 1.3.1 Planes de Desarrollo
  - 1.3.2 Servicios Públicos

#### **2 Legislación y Reglamentación Nacional que desarrolla los Preceptos Constitucionales**

- 2.1 Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas
- 2.2 Ley Orgánica del Plan de Desarrollo
- 2.3 Ley de Ordenamiento Territorial
- 2.4 Decreto Ley de Régimen Especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá

#### **3 Normativa Sectorial en materia de Transporte Público de Pasajeros**

- 3.1 Normativa Nacional en materia de Transporte de Pasajeros en General
  - 3.1.1 Ley del Sector y el Sistema Nacional de Transporte
  - 3.1.2 Ley del Estatuto Nacional de Transporte
  - 3.1.3 Decreto Nacional N° 170/2001
  - 3.1.4 Ley de Creación del Fondo Nacional para la Reposición del Parque Automotor del Servicio Público de Transporte Terrestre
- 3.2 Normativa Nacional en materia de Transporte Masivo de Pasajeros
  - 3.2.1 Ley del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros
    - 3.2.1.1 Decreto Nacional N° 3109/97
  - 3.2.2 Circular 001/2004 del Ministerio de Transporte para los Entes Gestores de Sistemas Integrados de Transporte Masivo
- 3.3 Normativa Distrital en materia de Transporte de Pasajeros en General
  - 3.3.1 Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 265/91
  - 3.3.2 Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 112/2003
  - 3.3.3 Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 113/2003
  - 3.3.4 Decretos de la Alcaldía Mayor de Bogotá Nos. 114/2003 y 418/2004
  - 3.3.5 Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 115/2003
  - 3.3.6 Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 116/2003
  - 3.3.7 Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 470/2003
- 3.4 Normativa Distrital en materia de Transporte Masivo de Pasajeros
  - 3.4.1 Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 757/93
  - 3.4.2 Resolución Directorial N° 229/98
  - 3.4.3 Acuerdo de Autorización para la Constitución de Transmilenio S.A.
  - 3.4.4 Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 252/2000
  - 3.4.5 Acuerdo de la Junta Directiva de Transmilenio S.A N°001/2004
  - 3.4.6 Resolución de la Gerencia General de Transmilenio S.A. N° 300/2003

# **1 Constitución Política**

El análisis de la Constitución Política de Colombia (sancionada en el año 1991 y posteriormente reformada) es de suma relevancia, dado que la misma establece la organización político-territorial del Estado Colombiano y el esquema de distribución de facultades y competencias entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales. Asimismo contiene específicas disposiciones relativas a los servicios públicos y otras normas conexas que resultan de aplicación e interés a la materia en estudio.

Naturalmente, sus preceptos prevalecen sobre la ley y toda otra norma jurídica en el territorio nacional, consagrándose expresamente la supremacía constitucional en el Artículo 4 de la Carta Magna.

## **1.1 Organización Político-Territorial del Estado Colombiano**

La forma de organización política del Estado adoptada por la Constitución, en relación con su elemento territorio, es la de una República unitaria y descentralizada, dotando de autonomía a sus entidades territoriales.

De tal suerte, en materia de reparto de competencias, la administración del Estado se instrumenta a través de los institutos de la delegación, la descentralización y la desconcentración de funciones, correspondiendo a las autoridades administrativas coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

En lo que hace a la distribución del Poder Público del Estado Colombiano, el mismo se divide en las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, además de integrarse con los órganos autónomos e independientes creados para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

La Rama Ejecutiva está compuesta por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos, las gobernaciones y las alcaldías, las superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado.

Cabe destacar que en materia de servicios públicos, corresponde al Presidente de la República ejercer la inspección y vigilancia de su prestación, correspondiendo al ministro del ramo formular las políticas atinentes a los mismos y dirigir la actividad administrativa con ajuste a la ley.

Por su parte el Congreso de la República ejerce relevantes potestades en la materia, correspondiendo al mismo dictar las leyes que aprueban los planes nacionales de desarrollo y de inversiones públicas, así como las que crean o autorizan la constitución de empresas industriales y comerciales del estado. Expide asimismo las leyes que rigen la prestación de los servicios públicos y unifica las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República.

Por último, corresponde al Procurador General de la Nación, defender los intereses de la sociedad y, entre ellos, los intereses colectivos, en especial el ambiente.

## **1.2 Las Entidades Territoriales**

En el ámbito de la descentralización, delegación y desconcentración administrativas, la Constitución establece las Entidades Territoriales del país:

- ⇒ Departamentos.
- ⇒ Distritos.
- ⇒ Municipios.

- ⇒ Territorios Indígenas.
- ⇒ Regiones y Provincias que se constituyan con arreglo a la Constitución y la ley, a las que podrá dárseles el carácter de entidades territoriales.

Las Entidades Territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal sentido, son competentes para:

- ⇒ gobernarse por autoridades propias.
- ⇒ ejercer las competencias que les correspondan.
- ⇒ administrar los recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar de las rentas nacionales.
- ⇒ emitir títulos y bonos de deuda pública y contratar crédito externo.

Por mandato constitucional, la ley orgánica de ordenamiento territorial debe establecer la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales, las que serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

### *1.2.1 Régimen Departamental*

Los Departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio. Ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que le correspondan.

Los Gobernadores son los jefes de la administración seccional. Los mismos son agentes del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general.

Corresponde a los órganos legislativos de los Departamentos, denominados Asambleas Departamentales, reglamentar por medio de ordenanzas la prestación de los servicios a cargo del Departamento y expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los Municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.

Con sujeción a los requisitos de ley, pueden crear y suprimir Municipios, segregar y agregar territorios municipales y organizar Provincias.

Asimismo, los planes y programas de desarrollo de obras públicas, deben ser coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales.

Por último, establece la Constitución que los Departamentos pueden delegar funciones en los concejos municipales.

Es dable destacar que de conformidad con el régimen adoptado constitucionalmente, dos o más Departamentos pueden constituirse en Regiones Administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, con el objeto principal de propender al desarrollo económico y social del respectivo territorio. La Región así constituida puede solicitar su conversión en entidad territorial.

### *1.2.2 Régimen Municipal*

En materia de régimen municipal, la Constitución considera al Municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado.

Corresponden al Municipio la prestación de los servicios públicos que determine la ley, la construcción de las obras que demande el progreso local, el ordenamiento del desarrollo de su territorio, la promoción de la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

Los Concejos Municipales son competentes para reglamentar la prestación de los servicios a cargo del Municipio, para adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico, social y de obras públicas y para reglamentar los usos del suelo.

El Alcalde, por su parte, dirige la acción administrativa del Municipio, asegurando el cumplimiento de sus funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y garantizar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los Concejos pueden dividir sus Municipios en Comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en Corregimientos en el caso de las zonas rurales.

En cada una de las Comunas o Corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, la que participa en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico, social y de obras públicas, tanto como vigila y controla la prestación de los servicios municipales y las inversiones que se realicen con recursos públicos.

Por su parte, las Provincias se constituyen con Municipios o Territorios Indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo Departamento.

Las Provincias son creadas por ordenanza, a iniciativa del gobernador del Departamento de que se trate, de los alcaldes de los respectivos Municipios o del número de ciudadanos que determine la ley. El Departamento y los Municipios aportarán a las Provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determinen la asamblea y los concejos respectivos.

Finalmente, respecto de la ciudad de Bogotá -Capital de la República y del departamento de Cundinamarca- la Constitución establece un régimen especial, organizándolo como Distrito Capital. Éste puede conformar un Área Metropolitana con los Municipios circunvecinos y una Región con otras entidades territoriales de carácter departamental, con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la mejor prestación de los servicios a su cargo.

#### 1.2.2.1 Las Áreas Metropolitanas

En materia de asociación municipal, la Constitución dispone que cuando dos o más Municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un Área Metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad, racionalizar la prestación de los servicios públicos a su cargo o prestar en común algunos de ellos, así como ejecutar obras de interés metropolitano.

Las Áreas Metropolitanas tendrán un régimen administrativo y fiscal de carácter especial, que garantice la adecuada participación de las respectivas autoridades municipales en sus órganos de administración. Pueden convertirse en Distritos conforme a la ley.

### **1.3 Derechos Sociales y Económicos**

En materia de derechos sociales y económicos, y respecto de la propiedad privada, la Constitución Política -sin perjuicio de garantizar la misma- dispone que cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

De tal manera, por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrán efectuarse expropiaciones mediando sentencia judicial e indemnización previa.

En materia de derechos colectivos y del ambiente, se establece que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley deberá garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

También regulará la ley el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Se establece la responsabilidad de quienes en la producción y comercialización de bienes y servicios, atentan contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

En este sentido, el Estado garantiza la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Asimismo, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Por su parte, se consagra la procedencia de la acción de tutela o amparo también contra los particulares encargados de la prestación de un servicio público cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo. Corresponde a la ley definir los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos. Correlativamente, se consagra el deber de toda persona y ciudadano de velar por la conservación de un ambiente sano.

En materia de régimen económico se dispone la libre actividad económica e iniciativa privada, dentro de los límites del bien común.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades; en este contexto, la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica correlativas obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

La ley impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que las personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La dirección general de la economía está a cargo del Estado, quien intervendrá en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

De manera especial, intervendrá para asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

### *1.3.1 Planes de Desarrollo*

Con relación a los Planes de Desarrollo, la Constitución establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo, conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno.

El plan de inversiones públicas, por su parte, contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Las Entidades Territoriales deben elaborar y adoptar planes de desarrollo de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de sus funciones. Dichos planes estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

Para tales efectos se consagra la existencia de un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. Este Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. Sus miembros son designados por el Presidente de la República, escogidos de listas presentadas por las autoridades y organizaciones de las entidades mencionadas.

A su vez, las Entidades Territoriales cuentan con sus propios consejos de planeación, los que junto con el Consejo Nacional constituyen el Sistema Nacional de Planeación.

En este esquema, los organismos departamentales de planeación efectúan la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios. Sin embargo, el organismo nacional de planeación podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier Entidad Territorial del país.

### *1.3.2 Servicios Públicos*

En el terreno de la distribución de competencias y recursos, la Constitución dispone que deben fijarse a iniciativa del Gobierno, los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Con la finalidad de atender los servicios a cargo de estos últimos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la Nación puede concurrir a la financiación de los gastos en materia de servicios que resulten de competencia de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Asimismo, con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los Departamentos y Municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las Entidades Territoriales, aplicándose a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades.

También dispone la Constitución que los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las Entidades Territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares. Los impuestos departamentales y municipales gozan de la protección constitucional y no pueden ser trasladados a la Nación.

Asimismo se indica que el endeudamiento interno y externo de la Nación y de las Entidades Territoriales no podrá exceder su capacidad de pago.

Finalmente, se establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, siendo deber del mismo asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos están sometidos al régimen jurídico que fija la ley, pueden ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares. En todos los casos, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de estos servicios, velando por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

## **2 Legislación y Reglamentación Nacional que desarrolla los Preceptos Constitucionales**

### **2.1 Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas**

La Ley N° 128 del año 1994, Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas, establece el objeto, naturaleza jurídica y funciones de este tipo de organizaciones.

Las Áreas Metropolitanas son definidas como entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios, integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada.

En cuanto a su naturaleza jurídica, las Áreas Metropolitanas están dotadas de personalidad jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridades y régimen especial dentro de su jurisdicción, la cual está conformada por el territorio de los municipios que la integran.

Su domicilio o sede deberá ubicarse siempre en el Municipio que sea capital del Departamento, al que se denomina Municipio Núcleo, o bien en aquél con mayor número de habitantes cuando no exista capital de departamento involucrada en el espacio metropolitano.

Las Áreas Metropolitanas tienen las siguientes funciones esenciales:

- ⇒ Programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio bajo su jurisdicción;
- ⇒ Racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es el caso, prestar en común algunos de ellos;
- ⇒ Ejecutar obras de interés metropolitano.

La constitución de estas entidades administrativas debe efectuarse por consenso de los Municipios que lleguen a conformar un conjunto con características de área metropolitana, es decir que su origen es convencional en todos los casos.

La ley establece al respecto quiénes tienen iniciativa para promover su creación:

- ⇒ los Alcaldes de los Municipios interesados;
- ⇒ la tercera parte de los Concejales de dichos Municipios; o
- ⇒ el cinco por ciento de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizado de los mismos Municipios.

A tal fin, debe elaborarse un proyecto de constitución de la nueva entidad precisando, al menos, los Municipios que integrarían el Área Metropolitana, el Municipio Núcleo o Metrópoli y las razones que justificarían su creación.

El proyecto de creación es publicado y difundido por la Registraduría del Estado Civil con el propósito de que se debata ampliamente y sea sometido al mecanismo de consulta popular para su eventual aprobación, por mayoría de votos afirmativos de los sufragantes. El mismo procedimiento se utilizará cuando se trate de anexar uno o más Municipios vecinos a un Área Metropolitana ya existente.

Si la consulta popular resultare favorable, los Alcaldes y los Presidentes de los respectivos Consejos Municipales protocolizarán la conformación del Área Metropolitana, definiendo sus

atribuciones, financiación y autoridades, de conformidad con las estipulaciones de la ley en análisis.

En especial, deberán establecerse las funciones que cumplirá el Ente Metropolitano en materia de planeación, obras, servicios públicos y obras de desarrollo económico y social.

En cuanto a las relaciones entre el Área Metropolitana y los Municipios integrantes, la ley señala expresamente que las Áreas Metropolitanas sólo podrán ocuparse de la regulación de los hechos metropolitanos, entendiéndose por éstos a aquellos que afecten simultánea y esencialmente a por lo menos dos de los Municipios que lo integran, como consecuencia del fenómeno de la conurbación. Como vemos se mantiene inalterada la competencia originaria de los Municipios que integran el Área en todas aquellas cuestiones que no constituyan fenómenos de naturaleza o impacto metropolitano.

Los órganos de dirección y administración de las Áreas Metropolitanas son:

- ⇒ La Junta Metropolitana: presidida por el Alcalde Metropolitano e integrada por (i) los Alcaldes de cada uno de los Municipios que la integran, (ii) el Gobernador del Departamento o, en su representación, el Secretario o Jefe de Planeación Departamental, (iii) un representante del Consejo del Municipio que constituya el Núcleo principal y (iv) un representante de los Consejos de los Municipios distintos al Núcleo. Si el Área Metropolitana estuviere conformada por municipios pertenecientes a más de un departamento, también formarán parte de la Junta los correspondientes Gobernadores o los Secretarios o jefes de Planeación del Departamento.
- ⇒ El Alcalde Metropolitano: este funcionario será el Alcalde del Municipio Núcleo o Metrópoli. Se encuentra atribuido para hacer cumplir la Constitución, la ley y los Acuerdos de la Junta Metropolitana y para reglamentar dichos acuerdos mediante la emisión de decretos metropolitanos.
- ⇒ El Gerente: este funcionario es empleado público del Área Metropolitana y su representante legal. Es elegido por la Junta Metropolitana de terna presentada por el Alcalde Metropolitano, siendo de libre remoción por este último. Corresponde al Gerente velar por la ejecución del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, dirigir la acción administrativa del Área con sujeción a la ley y a las normas metropolitanas y celebrar los contratos necesarios para la administración de los servicios, la ejecución de obras metropolitanas y, en general, para el buen desempeño y cumplimiento de las funciones propias de la entidad.
- ⇒ Las Unidades Técnicas: deberá contarse con organizaciones de orden técnico, en la cantidad que fueran indispensables para el cumplimiento de las funciones del Área Metropolitana, según sus estatutos.

Del relevamiento de la ley, surgen con claridad las materias principales sobre las que versan las atribuciones básicas de las Áreas Metropolitanas. Ellas son:

- ⇒ Planeación: las Áreas Metropolitanas adoptan el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano y dictan las normas generales obligatorias, a través de las cuales señalan a los Municipios integrantes los objetivos y criterios a los que deben sujetarse a la hora de: (i) adoptar el Plan Integral de Desarrollo Municipal, (ii) dictar normas sobre uso del suelo urbano y rural, (iii) adoptar el plan vial y los planes maestros de servicios y de obras municipales y (iv) fijar el perímetro urbano, suburbano y sanitario del municipio. El Plan Integral de Desarrollo Metropolitano prevalece sobre los planes municipales exclusivamente en lo que hace a los hechos metropolitanos.
- ⇒ Obras Públicas y Vivienda: las Áreas Metropolitanas son competentes para declarar de utilidad pública o de interés social los inmuebles urbanos, suburbanos y rurales indispensables para desarrollar las necesidades previstas en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano. Así, inician los procesos de expropiación pertinentes o afectan los inmuebles

necesarios para la realización de una obra pública. Asimismo coordinan en su ámbito territorial el sistema nacional de vivienda de interés social.

- ⇒ Recursos Naturales y Conservación del Ambiente: adoptan un Plan Metropolitano para la protección de los recursos naturales y defensa del ambiente.
- ⇒ Servicios Públicos: las Áreas Metropolitanas determinan los servicios de carácter metropolitano y adoptan las medidas necesarias para su adecuada prestación. Son competentes para autorizar la participación del Área en la constitución de entidades públicas o privadas destinadas a la prestación de los servicios públicos.
- ⇒ Valorización: dictan el Estatuto General de Valorización Metropolitana para establecer, distribuir, ejecutar, recaudar, liquidar e invertir las contribuciones de valorización generadas por las obras de carácter metropolitano.
- ⇒ Fiscal: formulan recomendaciones en materia de política fiscal y financiera a los Municipios integrantes del Área, procurando en especial la unificación de las tarifas de los impuestos locales. También aprueban el Plan de Inversiones y Presupuesto Anual de Rentas y Gastos del Área.
- ⇒ Administración: pueden negociar empréstitos, contratos de fiducia pública y la ejecución de obras por el sistema de concesión.

Es importante destacar que en las Áreas Metropolitanas debe constituirse un Consejo Metropolitano de Planificación. Se trata de un organismo asesor en materia de preparación, elaboración y evaluación de los planes, integrado por el Gerente del Área, los Directores o Jefes de Planeación de los Municipios integrantes y el Director o Directores de Planeación de los respectivos Departamentos.

Como hemos mencionado, las Áreas Metropolitanas cuentan con patrimonio propio. El mismo se constituye de:

- ⇒ El producto de una sobretasa sobre el avalúo catastral de las propiedades situadas dentro de la jurisdicción.
- ⇒ Las sumas recaudadas por concepto de la contribución de valorización para obras metropolitanas.
- ⇒ Los derechos o tasas que perciban por la prestación de servicios públicos metropolitanos.
- ⇒ Las partidas presupuestales que se le destinen en los presupuestos nacionales, departamentales, distritales, municipales o de las entidades descentralizadas del orden nacional, departamental, distrital o municipal.
- ⇒ El producto o rendimiento de su patrimonio o de la enajenación de sus bienes.
- ⇒ Los recursos provenientes del crédito.
- ⇒ Las donaciones que reciban de entidades públicas o privadas.
- ⇒ Las sumas que reciban por contrato de prestación de servicios.
- ⇒ La sobretasa a la gasolina que se cobre dentro de la jurisdicción (Ley N° 86/89).
- ⇒ Los ingresos por la ejecución de obras por concesión.
- ⇒ Los bienes muebles e inmuebles que adquiera a cualquier título.

El control fiscal de las Áreas Metropolitanas formadas por Municipios de un mismo Departamento corresponderá a la Contraloría Departamental. Si los Municipios pertenecen a varios Departamentos, corresponderá a la Contraloría General de la República.

Asimismo, el control jurisdiccional de los actos, contratos, hechos y operaciones de las Áreas Metropolitanas será de competencia de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo correspondiente al Departamento de que se trate.

Reglamentando el mandato constitucional que hemos mencionado, la ley establece el procedimiento para que las Áreas Metropolitanas puedan convertirse en Distritos. Para ello se requiere la aprobación en consulta popular de los ciudadanos residentes en su territorio, mediante el sistema de mayoría de votos en cada uno de los Municipios que la conforman y siempre que participe en la consulta al menos la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el censo electoral.

En este caso, los Municipios integrantes del Área Metropolitana desaparecerán como entidades territoriales y quedarán sujetos a las normas constitucionales y legales vigentes para las localidades, de conformidad con el régimen que se aplica en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

## **2.2 Ley Orgánica del Plan de Desarrollo**

La Ley N° 152 del año 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, tiene por objeto establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo. Representa la reglamentación legal de las normas constitucionales referidas al desarrollo y la planificación, y su ámbito de aplicación alcanza a la Nación, las Entidades Territoriales y los organismos públicos de todo orden. A su vez, la ley ha sido reglamentada por los Decretos Nos. 2250/2002, 2616/94, 2338/94 y 2284/94.

Los principios generales establecidos por la ley para regir las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación son los siguientes:

- ⇒ Autonomía: la Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en el ordenamiento en análisis;
- ⇒ Coordinación: las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen;
- ⇒ Consistencia: para asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación;
- ⇒ Prioridad del gasto público social: para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación;
- ⇒ Continuidad: debe asegurarse la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, propendiendo a que los mismos tengan cabal culminación;
- ⇒ Participación: durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, deberán hacerse efectivos los procedimientos de participación ciudadana;

- ⇒ Sustentabilidad Ambiental: los planes de desarrollo deberán considerar criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales;
- ⇒ Desarrollo armónico de las regiones: se propenderá a la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones;
- ⇒ Proceso de planeación: se entiende la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta las tareas de formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes;
- ⇒ Eficiencia: deberá optimizarse el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta una relación positiva entre los beneficios y costos que genere;
- ⇒ Viabilidad: las estrategias programas y proyectos deben ser factibles de realizar, según las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas;
- ⇒ Coherencia: los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste;
- ⇒ Ordenación de competencias: en el ejercicio de las respectivas competencias, se observarán los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad:
  - Concurrencia: cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles, su actuación deberá ser oportuna, procurando la mayor eficiencia y respeto mutuo de las competencias de cada una de ellas.
  - Subsidiariedad: las autoridades de planeación del nivel más amplio deberán apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo.
  - Complementariedad: en el ejercicio de las competencias en materia de planeación las autoridades actuarán colaborando con las otras autoridades, dentro de su órbita funcional, con el fin de que el desarrollo de aquéllas tenga plena eficacia.

La ley establece, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 339 de la Constitución, que los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial deberán estar conformados por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo, debiendo mantenerse actualizados los bancos de programas y de proyectos.

Respecto del Plan Nacional de Desarrollo, la ley dispone que la parte general del Plan deberá contener los objetivos y metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo, así como las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental.

También definirá los medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial y de todas las entidades territoriales.

Por su parte, el plan de inversiones debe incluir la proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución, tanto como la descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales. También contendrá los presupuestos plurianuales y la especificación de los mecanismos idóneos para la ejecución de las inversiones.

Las autoridades nacionales de planeación son:

- ⇒ El Presidente de la República, quien es el máximo orientador de la planeación nacional.

- ⇒ El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y el Conpes Social.
- ⇒ El Departamento Nacional de Planeación: quien coordina el trabajo de formulación del plan con los ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales, regiones administrativas y de planificación.
- ⇒ El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que velará por la consistencia de los aspectos presupuestales del plan con las leyes anuales de presupuesto.
- ⇒ Los demás Ministerios y Departamentos Administrativos en su ámbito funcional, conforme a las orientaciones de las autoridades antes mencionadas.

También son instancias nacionales de planeación el Congreso de la República y el Consejo Nacional de Planeación.

Este último organismo está integrado, a designación del Presidente de la República, por representantes de las entidades territoriales, de los sectores económicos, de los sectores sociales, del sector educativo y cultural, del sector ecológico, del sector comunitario y de las poblaciones indígenas, minorías étnicas y mujeres.

Entre las funciones principales del Consejo Nacional de Planeación se encuentran las siguientes:

- ⇒ Analizar y discutir el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, con alcance nacional;
- ⇒ Absolver las consultas que formule el Gobierno Nacional o las demás autoridades de planeación sobre el Plan Nacional de Desarrollo;
- ⇒ Formular recomendaciones sobre el contenido y la forma del Plan.

Respecto del trámite de aprobación, la ley establece que el Plan Nacional de Desarrollo debe ser sometido por el Gobierno al Congreso Nacional durante los seis meses siguientes a la iniciación del periodo presidencial.

El Congreso contará con el asesoramiento del Director del Departamento Nacional de Planeación, y en cualquier momento durante el trámite legislativo podrá introducir modificaciones al Plan de Inversiones Públicas, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero.

Si el Congreso Nacional no aprobara el Plan Nacional de Inversiones Públicas en el término de tres meses señalado por la Constitución, el Gobierno podrá poner en vigencia el proyecto presentado, mediante decreto con fuerza de ley.

En cuanto a la ejecución del mismo, dispone la ley que cada uno de los organismos públicos deberá preparar su correspondiente plan de acción con base en el Plan aprobado, destacándose que los planes que ejecuten las entidades nacionales con asiento en las Entidades Territoriales deberán ser consultados previamente con las respectivas autoridades de planeación, de acuerdo con sus competencias.

En materia de evaluación de la ejecución del Plan, la ley faculta al Departamento Nacional de Planeación para diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión.

Por su parte, el Presidente de la República presentará al Congreso, al inicio de cada legislatura, un informe detallado sobre la ejecución del Plan Nacional y sus distintos componentes.

En lo que hace a las Entidades Territoriales, estipula la ley que sus planes de desarrollo también estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales siguiendo los criterios de formulación establecidos en el ordenamiento en análisis.

Establece, asimismo que las Entidades Territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la ley. Sin embargo, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo con el objeto de garantizar la coherencia de actuación.

En el ámbito territorial, las autoridades de planeación son:

- ⇒ El Alcalde o Gobernador, que será el máximo orientador de la planeación en la respectiva entidad territorial;
- ⇒ El Consejo de Gobierno Municipal, Departamental o Distrital;
- ⇒ La Secretaría, Departamento Administrativo u Oficina de Planeación, que desarrollará las orientaciones impartidas por el Alcalde o Gobernador;
- ⇒ Las demás Secretarías, Departamentos Administrativos u Oficinas especializadas en su respectivo ámbito funcional, de acuerdo con las orientaciones de las autoridades mencionadas precedentemente.

También son instancias de planeación las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y Distritales, tanto como los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, Departamental o Distrital.

Con el fin de articular la planeación departamental con la municipal, en el Consejo Departamental de planeación participarán representantes de los Municipios.

Los Consejos Territoriales de Planeación gozan de las mismas competencias que el Consejo Nacional en su respectiva jurisdicción, aplicándosele también idénticas reglas en materia de elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo.

Cuando se trate de programas y proyectos de responsabilidad compartida entre la Nación y las Entidades Territoriales, o que deban ser objeto de cofinanciación, se adoptará una acción concertada, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 339 de la Constitución Política.

### **2.3 Ley de Ordenamiento Territorial**

En el año 1997 se sancionó la Ley N° 388 de Ordenamiento Territorial, por la cual se armonizan y actualizar las disposiciones contenidas en un conjunto de leyes anteriores, con el fin de adecuarlas a las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental. El ordenamiento fue reglamentado y desarrollado por un extenso número de decretos: 4002/2004, 3169/2004, 1788/2004, 2201/2003, 1811/2003, 1379/2002, 1337/2002, 932/2002, 47/2002, 2015/2001, 1347/2001, 1686/2000, 1198/99, 297/99, 150/99, 1599/98, 1507/98, 1504/98, 1052/98, 1420/98, 879/98, 540/98 y 2111/97.

Esta ley es de suma importancia para el caso en estudio, ya que establece los mecanismos que permiten a los Municipios, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio y la ejecución de acciones urbanísticas eficientes, entre otras acciones.

Asimismo, promueve la concurrencia armoniosa de la Nación, las Entidades Territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el

cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales en materia de ordenamiento del territorio, a fin de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. En este sentido, consagra como objetivo el de facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional.

Sin perjuicio de ello, la ley también norma acerca de la función social de la propiedad, la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.

En el esquema de esta ley, los principios que rigen el ordenamiento del territorio son:

- ⇒ La función social y ecológica de la propiedad.
- ⇒ La prevalencia del interés general sobre el particular.
- ⇒ La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

Asimismo consagra la función pública del Urbanismo, estableciendo que el ordenamiento del territorio debe cumplir con determinadas finalidades públicas. Entre ellas se menciona la de posibilitar a los habitantes el acceso a las infraestructuras de transporte y su afectación al uso común.

Promueve también la participación democrática de la población y las organizaciones en el ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística.

La ley dispone que el ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los Municipios o Distritos y Áreas Metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete.

En este sentido, cabe a los Municipios y Entidades Territoriales la definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales, así como el diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales.

Naturalmente les compete la definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos, tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales.

De conformidad con las normas constitucionales y legales imperantes, la ley establece con precisión el esquema de distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial, de acuerdo con el siguiente diagrama:

- ⇒ El *Gobierno Nacional* es competente para fijar la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional, entre los que se cuentan la localización de grandes proyectos de infraestructura, los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades y los criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.
- ⇒ Los *Departamentos* son competentes para elaborar las directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conturbación y promover la equidad en el desarrollo municipal, concertando con los municipios el ordenamiento territorial de las áreas de influencia de las infraestructuras de alto impacto.
- ⇒ Las *Áreas Metropolitanas* son competentes para elaborar los planes integrales de desarrollo metropolitano y para dictar las normas a las que deben acogerse los Municipios al adoptar

los planes de ordenamiento territorial, en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos.

Especialmente destaca la ley que los planes integrales de desarrollo metropolitano deberán contener un componente de ordenamiento territorial. Dentro de este componente se establecerán las estrategias de estructuración territorial y se identificarán las infraestructuras, redes de comunicación, equipamientos y servicios de impacto metropolitano a ejecutar en el largo, mediano y corto plazo, en un proceso concentrado con las autoridades e instancias de planificación de los Municipios que integran el Área. En particular deberán contener la localización de la infraestructura para el transporte.

- ⇒ Los *Municipios* y los *Distritos* son competentes para formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio con acuerdo a las leyes, y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

En este sentido, expresamente la ley dispone que la medida de la autonomía municipal se ajustará al carácter prevaleciente de las disposiciones dictadas por entidades de mayor jerarquía o espectro territorial supramunicipal.

Las entidades distritales y municipales ejercerán las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo.

Entre las acciones urbanísticas contempladas por la ley se encuentran:

- ⇒ Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte.
- ⇒ Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas.
- ⇒ Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social.

Los Planes de ordenamiento territorial de los Municipios y Distritos se definen como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

En su elaboración, deberán tenerse en cuenta las normas de jerarquía superior jerarquía relativas a materias propias de la competencia de los Municipios y Distritos, así como los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos.

El Componente Urbano de los Planes de Ordenamiento deberá contener la localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial y de transporte.

Las actuaciones sobre el territorio previstas en el Plan de Ordenamiento serán ejecutadas con arreglo al Programa de Ejecución durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital, señalando las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos.

Dentro del Programa de Ejecución se definirán los programas y proyectos de infraestructura de transporte que se ejecutarán en el período correspondiente.

La ley en análisis norma también acerca de la adquisición de inmuebles mediante expropiación por motivos de utilidad pública, declarando de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a, entre otros fines, a la ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo.

Asimismo, en materia de destino dado a los recursos provenientes de la participación, se establece que el producto de la participación en la plusvalía a favor de los municipios y distritos

se destinará al financiamiento de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo de interés general, entre otros fines.

La ley regula la participación de la Nación en el desarrollo urbano. En este sentido, y como parte del Plan de Desarrollo, el Gobierno Nacional formulará la Política Nacional Urbana, tendiente a garantizar el desarrollo equilibrado y eficiente de los centros urbanos, la cual incluirá directrices, orientaciones, objetivos y estrategias, así como los parámetros para la determinación de los planes tendientes a su cumplimiento, lo mismo que las fuentes de financiación del componente nacional.

## **2.4 Decreto Ley de Régimen Especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá**

Mediante el Decreto Ley N° 1421 de 1993, se dictó el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 322 de la Constitución Política, el cual goza de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley.

El Distrito Capital, como entidad territorial, está sujeto al régimen político, administrativo y fiscal que establece expresamente la Constitución, el ordenamiento en análisis y las leyes especiales que al efecto se dicten, en ausencia de las cuales regirán las disposiciones constitucionales y legales vigentes para los municipios.

Entre las atribuciones que le corresponden al Concejo Distrital se encuentra la de dictar normas de tránsito y transporte. Asimismo, se lo faculta a imponer una sobretasa al consumo de la gasolina hasta del 20% de su precio al público, destinada a la financiación de los estudios, diseños y obras que se requieran para organizar y mejorar la red vial y el servicio de transporte colectivo de pasajeros que se preste por cualquier medio o sistema. También se podrá destinar a la adquisición de los predios y equipos que demande el cumplimiento del citado objetivo.

En materia de transporte metropolitano, el ordenamiento establece que la concesión de licencias y rutas de transporte metropolitano que tengan a la ciudad como destino final o punto de partida, deberá contar con el concepto previo y favorable de la autoridad distrital de tránsito y transporte.

En cuanto al transporte masivo, se dispone que el Gobierno Distrital podrá celebrar el contrato o los contratos de concesión necesarios para dotar a la ciudad de un eficiente sistema de transporte masivo o de programas que conformen e integren dicho sistema.

En virtud de dichos contratos el concesionario se obliga por su cuenta y riesgo, a diseñar, construir, conservar y administrar por un plazo no mayor de treinta años el sistema o programa, a cambio de las tarifas que perciba de los usuarios del servicio y de las demás compensaciones económicas que se convengan a favor o a cargo del Distrito, según el caso, de haber lugar.

## **3 Normativa Sectorial en materia de Transporte Público de Pasajeros**

Dentro de la normativa sectorial vigente en materia de Transporte Público de Pasajeros, encontramos ordenamientos de diverso rango y procedencia jurisdiccional.

Si bien el relevamiento de la totalidad de la normativa imperante en los distintos ámbitos jurisdiccionales, excedería ampliamente los objetivos de este análisis, se ha entendido importante consignar los ordenamientos de características relevantes destinados a regular el transporte público automotor y, en particular, el segmento del transporte masivo, en el orden nacional y en el ámbito jurisdiccional del Distrito Capital de Bogotá, dado su carácter de iniciador del proceso de implementación de Sistemas de Transporte Masivo en el país.

### 3.1 Normativa Nacional en materia de Transporte de Pasajeros en General

#### 3.1.1 Ley del Sector y el Sistema Nacional de Transporte

La Ley N° 105 del año 1993, establece disposiciones básicas sobre el sector transporte y su planeación y efectúa la distribución de competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales.

Dispone que el Sector Transporte está integrado por el Ministerio de Transporte, sus organismos adscritos o vinculados y la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional.

Por su parte, el Sistema Nacional de Transporte, para el desarrollo de las políticas de transporte, está conformado por los órganos mencionados, los organismos de tránsito y transporte (en todos los modos), la infraestructura de transporte de las Entidades Territoriales y las demás dependencias de los sectores central o descentralizado que tengan funciones relacionadas con la actividad.

Los principios rectores fundamentales del transporte son, entre otros:

- ⇒ La *intervención del Estado*: compete al Estado la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades vinculadas.
- ⇒ La *libre circulación*: sin perjuicio de la garantía constitucional de libre circulación, el Gobierno Nacional podrá, por razones de interés público, prohibir, condicionar o restringir el uso del espacio aéreo, la infraestructura del transporte terrestre, de los ríos y del mar territorial y la navegación aérea sobre determinadas regiones y el transporte de determinadas cosas.

En este sentido se establece que en caso de conflicto o insuficiencia de la infraestructura del transporte, el Estado preferirá el servicio público colectivo al servicio particular.

- ⇒ La *seguridad*: la seguridad de la personas constituye una prioridad del Sistema y del Sector Transporte.

La Ley define al Transporte Público como una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios, sujeto a una contraprestación económica.

El Transporte Público y se rige, entre otros, por los siguientes principios básicos:

- ⇒ Del *acceso al transporte*: el cual implica que (i) el usuario pueda transportarse a través del medio y modo que escoja en buenas condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad; (ii) que los usuarios sean informados sobre los medios y modos de transporte que le son ofrecidos y las formas de su utilización; (iii) que las autoridades competentes diseñen y ejecuten políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda y propendiendo por el uso de medios de transporte masivo y (iv) que se promueva el establecimiento de las condiciones para al acceso y uso por parte de discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos.
- ⇒ Del *carácter de servicio público* del transporte: se trate de un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación, en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad.

Excepcionalmente la Nación, las Entidades Territoriales y otros entes públicos podrán prestar el servicio público de transporte, cuando éste no sea prestado por los particulares, o se presenten prácticas monopólicas u oligopólicas que afecten los intereses de los usuarios. Existirá un servicio básico de transporte, accesible a todos los usuarios, sin perjuicio de las modalidades de mayor confort, turísticos y especiales, que no compitan deslealmente con el sistema básico.

- ⇒ De la *colaboración entre Entidades*: Los diferentes organismos del Sistema Nacional del Transporte velarán porque su operación se funde en criterios de coordinación, planeación, descentralización y participación.
- ⇒ De la *participación ciudadana*: se prestará especial atención a las quejas y sugerencias que se formulen por los usuarios y la comunidad.
- ⇒ De la *intermodalidad*: las autoridades competentes promoverán el mejor comportamiento intermodal, favoreciendo la sana competencia entre modos de transporte, así como su adecuada complementación.
- ⇒ De los *subsidios* a determinados usuarios: se podrán establecer subsidios a favor de estudiantes, personas discapacitadas físicamente y de la tercera edad

En materia de competencias para la regulación del transporte y el tránsito, se establece que es atribución del Ministerio de Transporte, en coordinación con las diferentes entidades sectoriales, la definición de las políticas generales sobre el transporte y el tránsito.

En cuanto a la reposición del parque automotor, se dispone que la vida útil máxima de los vehículos terrestres es de 20 años.

En materia de fijación de tarifas, se calcularán los costos del transporte metropolitano y/o urbano incluyendo el rubro de "recuperación de capital", de acuerdo con los parámetros que establezca el Ministerio de Transporte.

En lo referente al control, le compete a la Policía de Tránsito velar por el cumplimiento del régimen normativo del tránsito y transporte así como por la seguridad de las personas y cosas en las vías públicas. Este organismo tiene funciones de carácter preventivo, de asistencia a los usuarios de las vías y de carácter sancionatorio. Los Departamentos y Municipios de mayor envergadura podrán organizar su propia policía de tránsito.

En cuanto a las sanciones por violación a las normas reguladoras del transporte, se establecen los sujetos pasibles de sanción:

- ⇒ Los operadores del servicio.
- ⇒ Los conductores de vehículos.
- ⇒ Los usuarios de la infraestructura de transporte.
- ⇒ Las personas que violen o faciliten la violación de las normas.
- ⇒ Los propietarios de vehículos o equipos de transporte.
- ⇒ Las empresas de servicio público.

Las sanciones previstas son:

- ⇒ Amonestación.
- ⇒ Multas.
- ⇒ Suspensión de matrículas, licencias, registros o permisos de operación.
- ⇒ Cancelación de matrículas, licencias, registros o permisos de operación.
- ⇒ Suspensión o cancelación de la licencia de funcionamiento de la empresa transportadora.
- ⇒ Inmovilización o retención de vehículos.

En lo atinente a la distribución de competencias territoriales se dispone lo siguiente:

- ⇒ la jurisdicción nacional comprende el territorio de la Nación: el servicio nacional está constituido por el conjunto de rutas con origen y destino localizados en diferentes departamentos. No forman parte del servicio nacional las rutas departamentales, municipales, asociativas o metropolitanas.
- ⇒ La jurisdicción departamental comprende el territorio del departamento: el servicio departamental está constituido por las rutas cuyo origen y destino estén contenidos dentro del perímetro departamental. No forman parte del servicio departamental las rutas municipales, asociativas o metropolitanas.
- ⇒ La jurisdicción distrital y municipal comprende las áreas urbanas, suburbanas y rurales y los distritos territoriales indígenas de la respectiva jurisdicción.

Se establece especialmente que el transporte de pasajeros entre el Distrito Capital y los municipios contiguos será organizado por las autoridades de tránsito de los dos municipios, quienes de común acuerdo adjudicarán las rutas y su frecuencia.

Asimismo, la Nación, los Departamentos, los Distritos y los Municipios, en sus respectivos perímetros, podrán en forma individual, combinada o a través de sus entidades descentralizadas del sector de transporte, otorgar concesiones a particulares para la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial, pudiendo establecer peajes y/o valorización para la recuperación de la inversión. También podrán aportar partidas presupuestales cuando, de acuerdo con los estudios, los concesionarios no pudieran recuperar su inversión en el tiempo esperado.

Para el caso de obras de infraestructura de transporte por el sistema de concesión, la entidad concedente podrá establecer garantías de ingresos mínimos utilizando recursos del presupuesto. Del mismo modo, podrá establecerse que cuando los ingresos sobrepasen un tope determinado se transfieran los excedentes a la entidad contratante, o se reduzca el plazo de la concesión o sean utilizados para obras adicionales dentro del mismo sistema vial.

La ley en análisis regula también acerca del Plan Sectorial de Transporte e Infraestructura, el que será un componente del Plan Nacional de Desarrollo. El mismo estará conformado por:

- ⇒ Una parte general que contenga las políticas y estrategias sectoriales armónicas con las contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.
- ⇒ El Plan de Inversiones Públicas para el sector.

Del mismo modo, los planes de transporte e infraestructura de los Departamentos, Distritos y Municipios formarán parte de sus planes de desarrollo y serán elaborados y adoptados por sus autoridades competentes.

En el caso de las Asociaciones de Municipios creadas con el fin de prestar servicio unificado de transporte, las Provincias, los Territorios Indígenas y las Áreas Metropolitanas, los planes de transporte deberán elaborarse en coordinación con las autoridades de sus municipios integrantes y con las de los niveles departamentales y regionales.

La ley prevé la transformación de los vehículos terrestres que operan el servicio público de pasajeros para prolongar su vida útil hasta por diez años, por una sola vez. Esta disposición fue reglamentada por el Decreto N° 1916/94, el que facultó a los Alcaldes Metropolitanos, Distritales y Municipales para poner en marcha este mecanismo, mediante estudios técnicos en cada caso y con la asesoría del Ministerio de Transporte.

Cabe destacar que el Decreto N° 105/95 reglamentó esta ley en materia tarifaria, disponiendo que el único factor que podrán tener en cuenta las autoridades competentes del orden

Metropolitano, Distrital y Municipal para la fijación de las tarifas del transporte, es el costo del transporte metropolitano y/o urbano incluyendo el costo de "recuperación de capital".

Por último, la Ley N° 787/2002 modificó parcialmente la Ley N° 105/93 en materia de tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación.

En tal sentido, dispone que para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, esta contará con los recursos que se apropien en el Presupuesto Nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo. A tal fin, la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán exclusivamente para ese modo de transporte.

### *3.1.2 Ley del Estatuto Nacional de Transporte*

La Ley N° 336, del año 1996, sanciona el Estatuto Nacional de Transporte, unificando los principios y criterios para la regulación y reglamentación del Transporte Público en todos sus modos, de conformidad con la Ley N° 105/93 antes analizada.

Establece que el transporte gozará de la especial protección estatal. Asimismo, la seguridad, especialmente la relacionada con la protección de los usuarios, constituye prioridad esencial en la actividad del Sector y del Sistema de Transporte, dándosele preeminencia a la utilización de medios de transporte masivo y consagrándose la prevalencia del interés general sobre el particular.

Bajo la dirección y tutela administrativa del Ministerio de Transporte de la Nación, las autoridades que conforman el Sector y el Sistema de Transporte serán las encargadas de la organización, vigilancia y control de la actividad transportadora dentro de su jurisdicción y ejercerán sus funciones con base en los criterios de colaboración y armonía.

En este sentido, la ley dispone que, teniendo en cuenta su pertenencia al Sistema Nacional de Transporte, las decisiones adoptadas por las Autoridades Locales en materia de transporte terrestre automotor mediante actos administrativos de carácter particular y concreto, podrán revocarse de oficio por el Ministerio de Transporte sin el consentimiento del respectivo titular, de conformidad con las causales señaladas en el Código Contencioso Administrativo.

En materia de creación y funcionamiento de empresas de transporte público, la ley define como operador o empresa de transporte a la persona natural o jurídica constituida como unidad de explotación económica permanente, con los equipos, instalaciones y órganos de administración adecuados para efectuar el traslado de un lugar a otro de personas o cosas, o de unas y otras conjuntamente.

A su vez, dispone que los operadores deberán ser personas naturales o jurídicas, legalmente constituidas de acuerdo con las disposiciones colombianas y debidamente autorizadas por la autoridad de transporte competente, compitiendo al Gobierno Nacional el establecimiento de las condiciones para el otorgamiento de la habilitación, en materia de organización y capacidad económica y técnica.

Al efecto, debe tenerse especialmente en cuenta, entre otros indicadores, la estructura establecida para la dirección y administración de la empresa, los sistemas de selección de los recursos humanos y la disponibilidad de instalaciones adecuadas para su funcionamiento.

Desde el punto de vista de las condiciones de carácter técnico, se tendrán en cuenta, entre otras, la preparación especializada de quienes tenga a su cargo la administración y operación de la empresa, así como los avances técnicos utilizados para la prestación del servicio.

En materia de condiciones de seguridad, se tendrán en cuenta, entre otras, la implantación de programas de reposición, revisión y mantenimiento de los equipos, los sistemas de abastecimiento de combustibles y los mecanismos de protección a los pasajeros y a la carga.

En cuanto a las condiciones relacionadas con la capacidad financiera y origen de los recursos, se tendrán en cuenta, entre otras, las últimas declaraciones de renta y los estados financieros actuales y anteriores debidamente certificados, confrontando el capital pagado, patrimonio neto y bruto, los análisis financieros requeridos y los demás mecanismos establecidos por las disposiciones vigentes para verificar el origen del capital invertido.

La prestación del servicio público de transporte estará sujeta a la habilitación y a la expedición de un permiso o a la celebración de un contrato de concesión u operación. Se dispone que la habilitación será indefinida, mientras subsistan las condiciones originariamente exigidas para su otorgamiento, así como intransferible a cualquier título, a excepción del título sucesorio.

El permiso para prestar el servicio público de transporte es revocable e intransferible, y obliga a su beneficiario a cumplir lo autorizado bajo las condiciones en él establecidas. Se otorgará mediante concurso en el que se garanticen la libre concurrencia y la iniciativa privada; sin embargo, cuando el servicio a prestar no esté sujeto a rutas o horarios predeterminados, el permiso se podrá otorgar directamente junto con la habilitación para operar como empresa de transporte.

Las autoridades competentes de transporte podrán expedir permisos especiales y transitorios para superar situaciones de alteración del servicio público o para satisfacer el surgimiento de demandas ocasionales de transporte, los que cesarán una vez superadas las situaciones mencionadas.

Asimismo, la prestación del servicio público de transporte podrá convenirse mediante la celebración de contratos de concesión adjudicados en Licitación Pública, cumpliendo para ello los procedimientos y las condiciones señaladas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Las empresas habilitadas para la prestación del servicio público de transporte sólo podrán utilizar equipos matriculados o registrados para el servicio, previamente homologados ante el Ministerio de Transporte, sus entidades adscritas, vinculadas o con relación de coordinación y que cumplan con las especificaciones y requisitos técnicos establecidos. En lo que hace a la seguridad, los equipos deberán cumplir con las condiciones de peso, dimensiones, capacidad, comodidad, de control gráfico o electrónico de velocidad máxima, de control a la contaminación del medio ambiente y otras especificaciones técnicas.

Las empresas deben contratar un Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, sin perjuicio de poder constituir fondos de responsabilidad como mecanismo complementario para cubrir los riesgos derivados de la prestación del servicio.

En cuanto a las tarifas de los servicios, la ley establece que compete al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Transporte, formular la política y fijar los criterios a tener en cuenta para la fijación de las tarifas en cada uno de los modos de transporte. A tal efecto, las autoridades competentes elaborarán los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas.

En lo referente a la tarea de conducción, la ley dispone que las empresas de transporte público están obligadas a vigilar y constatar que los conductores de sus equipos cuenten con la Licencia de Conducción vigente y apropiada para el servicio, así como su afiliación al sistema de seguridad social según lo prevean las disposiciones legales vigentes sobre la materia.

Las empresas de transporte público deberán desarrollar a través del Instituto de Seguros Sociales o de las E.P.S. autorizadas, los programas de medicina preventiva establecidos por el Ministerio de Transporte, con el objeto de garantizar la idoneidad mental y física de los operadores de los equipos. Asimismo deberán desarrollar los programas de capacitación a

través de las entidades especializadas, autorizadas por el Ministerio de Transporte, a todos los operadores de los equipos destinados al servicio público, con el fin de garantizar la eficiencia y tecnificación de los operarios.

Los conductores de los equipos destinados al servicio público de transporte serán contratados directamente por la empresa operadora, quien para todos los efectos será solidariamente responsable junto con el propietario del equipo. La jornada de trabajo de los conductores será la establecida en las normas laborales y especiales correspondientes.

En materia de penalidades, la ley fija los procedimientos para la aplicación de las sanciones establecidas en la Ley N° 105/93.

Por su parte, el ordenamiento en análisis contiene disposiciones específicas sobre el segmento del Transporte Masivo.

Al respecto, dispone que cuando la Nación y sus entidades descentralizadas cofinancien o participen con aportes de capital, en dinero o en especie, en la implementación de sistemas de transporte masivo de pasajeros, el Ministerio de Transporte y la Dirección Nacional de Planeación deberán evaluar y conceptuar:

- ⇒ El estudio de prefactibilidad, la factibilidad y rentabilidad técnico y fisico-espacial que defina al Sistema Integral de Transporte Masivo, su cronograma, presupuesto y plan de ejecución.
- ⇒ La minuta de la sociedad por acciones que se constituya como titular del sistema de transporte.
- ⇒ El proyecto definitivo, su presupuesto y programa final de ejecución del sistema. Así como los cambios o modificaciones al proyecto.

El Ministerio de Transporte elaborará el Registro en el Banco de Proyectos de Inversión de los Proyectos de Sistemas de Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros y constituirá la Autoridad Única de Transporte para la Administración de estos sistemas.

### **3.1.3 Decreto Nacional N° 170/2001**

Las Leyes N° 105/93 y 336/96 fueron reglamentadas y desarrolladas por el Decreto N° 170/2001, en materia de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo Metropolitano, Distrital y Municipal de Pasajeros.

El objeto de la norma es reglamentar la habilitación y la prestación del servicio por parte de las empresas, a fin de que el mismo resulte eficiente, seguro, oportuno y económico.

El decreto efectúa la clasificación del transporte urbano en análisis: según el nivel de servicio, podrá ser básico o de lujo y según el radio de acción será Metropolitano, Distrital o Municipal. En todos los casos, el servicio será de carácter regulado.

En jurisdicción del Área Metropolitana será autoridad competente respecto del transporte colectivo la Autoridad Única de Transporte Metropolitano o los Alcaldes respectivos en forma conjunta, coordinada y concertada.

El decreto establece las condiciones y requisitos para que las empresas obtengan la habilitación en la modalidad del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de pasajeros Metropolitano, Distrital y Municipal, los que versan fundamentalmente sobre estructura organizacional, características de los equipos, reposición del parque automotor, programas de revisión y mantenimiento preventivo, estados financieros, capital pagado o patrimonio líquido y seguros de responsabilidad civil contractual y extracontractual.

En materia de vigencia de la habilitación, la misma será indefinida mientras subsistan las condiciones exigidas y acreditadas para su otorgamiento.

También se establece el procedimiento de licitación para la adjudicación de rutas y frecuencias en el servicio básico. Los términos de referencia deberán establecer el plazo de duración del permiso, contrato de operación o concesión y las condiciones de calidad en que se prestará el servicio.

El servicio se adjudicará por un plazo no mayor de cinco años, a cuyo término la autoridad evaluará la prestación y decidirá la continuidad o no de la prestación.

También regula el decreto las condiciones para la modificación de las rutas, el cambio de nivel de servicio o la reestructuración del mismo. Así también los presupuestos de revocación, abandono y desistimiento del servicio.

Por último, cabe resaltar que se exige a las empresas la acreditación de un mínimo del 3% de vehículos (capacidad transportadora) de su propiedad y/o de sus socios o cooperados. En ningún caso podrá ser inferior a 1 vehículo, incluyéndose dentro de este porcentaje los vehículos adquiridos bajo arrendamiento financiero.

### *3.1.4 Ley de Creación del Fondo Nacional para la Reposición del Parque Automotor del Servicio Público de Transporte Terrestre*

La Ley N° 688 del año 2001 crea el Fondo Nacional para la Reposición del Parque Automotor del Servicio Público de Transporte Terrestre y establece las condiciones para su administración.

Dicho Fondo está conformado por los aportes que a través de las empresas de transporte o en forma individual, haga cada uno de los propietarios de los vehículos, y está destinado a atender los requerimientos de reposición y renovación del parque automotor de los vehículos de transporte público colectivo terrestre de pasajeros con radio de acción metropolitano y/o urbano en todo el territorio nacional. El aporte será diario y obligatorio y se consignará en forma mensual.

El recurso del Fondo será proveniente del rubro de la tarifa denominado "Recuperación de Capital", y de los aportes voluntarios que podrán hacer los propietarios de los vehículos. Se destaca que las Autoridades Municipales y Distritales tienen la obligación de incluir dentro de las tarifas un porcentaje destinado a estos fines.

La ley entiende por renovación a la venta de un vehículo de transporte público para adquirir un vehículo de un modelo posterior, en tanto que la reposición consiste en sustituir un vehículo que ha alcanzado el término de su vida útil por otro nuevo o de menor edad; todo ello dentro de la vida útil determinada por ley. El proceso de renovación y reposición del parque automotor en ningún caso implica un incremento de la capacidad transportadora de la empresa.

Dispone la ley que el Fondo, que tiene personería jurídica, será manejado mediante una fiducia, administración, o un mecanismo bancario similar, en una entidad bancaria vigilada por la Superintendencia Bancaria.

En cuanto al funcionamiento del Fondo, se estipula que todo vehículo tendrá una cuenta en el Fondo, cuyos recursos podrán ser utilizados por el propietario de la unidad para reponerla, renovarla o transformarla. Los recursos del Fondo estarán a disposición de todos los aportantes a efectos del crédito y no podrán ser embargados bajo ninguna circunstancia.

Los recursos del Fondo sólo podrán ser utilizados por los propietarios de los vehículos que aporten a dicho Fondo, quienes serán los únicos beneficiarios del mismo. La tradición o transferencia del vehículo conllevará la transferencia de la cuenta del vehículo en el Fondo respectivo.

La cuenta de cada vehículo sólo podrá ser retirada del Fondo para efectuar el proceso de reposición, en cuyo caso se le entregará al propietario los recursos de los que disponga en su cuenta individual, luego de que efectúe el proceso de desintegración física de la unidad.

En materia de desintegración física, se establece que todo vehículo que cumpla su ciclo de vida útil de acuerdo con lo dispuesto en la ley, deberá ser sometido a dicho proceso.

## **3.2 Normativa Nacional en materia de Transporte Masivo de Pasajeros**

### *3.2.1 Ley del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros*

La Ley N° 310, del año 1996, introduce modificaciones a la originaria Ley N° 86/89 por la que se regulaba acerca de los sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y su financiamiento.

La nueva ley define el área de influencia de un Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros, indicando que la misma estará comprendida por las áreas urbanas, suburbanas y por los municipios a los cuales el sistema sirve de interconexión directa o indirecta.

Establece que la Nación y sus entidades descentralizadas por servicios cofinanciarán o participarán con aportes de capital, en dinero o en especie, en el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros, con un mínimo del 40% y un máximo del 70% del servicio de la deuda del proyecto, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- ⇒ Que se constituya una sociedad por acciones que será la titular del sistema de transporté, en caso de hacerse un aporte de capital.
- ⇒ Que esté formalmente constituida una Autoridad Única de Transporte para la administración del Sistema propuesto.
- ⇒ Que el proyecto cuente con el previo pronunciamiento del Conpes, mediante un estudio de factibilidad y rentabilidad, técnico-económico, socio-ambiental y físico-espacial, que defina la estrategia, el Sistema Integral de Transporte Masivo propuesto, el cronograma y los organismos de ejecución.
- ⇒ Que el Plan Integral de Transporte Masivo propuesto, sea coherente con el respectivo Plan Integral de Desarrollo Urbano y, a la vez, esté incluido en el Plan Nacional de Desarrollo y registrado en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional.

La Nación solamente podrá otorgar su garantía a los créditos externos que se contraten para la financiación de estos proyectos cuando se hayan pignorado a su favor rentas en monto suficiente para cubrir el pago de la participación de las Entidades Territoriales.

Sin embargo, cuando estas rentas propias y la sobretasa a los combustibles no sean suficientes se faculta a las Entidades Territoriales para aumentar hasta un 20% las tarifas de operación y las tarifas de los gravámenes de su competencia, crear nuevos gravámenes y celebrar contratos de concesión para la construcción, mantenimiento, operación y administración total o parcial de los sistemas de transporte masivo, bajo el control de la entidad concedente. También podrá acudir a la financiación parcial mediante el sistema de la contribución por valorización.

#### 3.2.1.1 Decreto Nacional N° 3109/97

Algunas disposiciones de la Ley en análisis fueron reglamentadas por el Decreto N° 3109/97.

El mismo define al transporte masivo de pasajeros como el servicio que se presta a través de una combinación organizada de infraestructura y equipos, en un sistema que cubre un alto volumen de pasajeros y da respuesta a un porcentaje significativo de necesidades de movilización. Los componentes que conforman el sistema son los predios, equipos, señales, paraderos, estaciones e infraestructura vial utilizados para satisfacer la demanda de transporte en un área de influencia determinada.

De conformidad con esta norma, la habilitación para prestar el servicio público de transporte masivo se expedirá por parte de la Autoridad Única de Transporte constituida al efecto por el ente territorial o administrativo correspondiente.

Dicha Autoridad ejercerá las funciones de planificación, organización, control y vigilancia del sistema, bajo la coordinación institucional del Ministerio de Transporte, y en ningún caso podrá ser un operador o empresa habilitada. En el ejercicio de sus funciones, la Autoridad Única deberá observar criterios armonizados en materia de planificación urbana, obras públicas, tránsito y transporte.

Se dispone, asimismo, que el servicio público de transporte masivo de pasajeros se prestara previa expedición de un permiso de operación otorgado mediante concurso, la celebración de un contrato de concesión u operación adjudicados en licitación pública o a través de contratos interadministrativos, pudiendo ser autorizada también para operar rutas de alimentación integradas. En el respectivo pliego de condiciones o términos de referencia, se establecerán las condiciones en materia de organización, capacidad financiera, capacidad técnica y de seguridad a que se refiere la Ley N° 336/96.

Al iniciar el tercer año de operación, la empresa de transporte masivo deberá demostrar y mantener el aseguramiento de calidad en la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros, mediante la presentación del respectivo certificado de conformidad con la norma ISO 9003, expedido por la autoridad competente.

También es materia de la Autoridad Única de Transporte determinar las necesidades del servicio, mediante la elaboración de estudios para establecer la demanda existente y potencial en áreas, zonas de operación y corredores, como así también la asignación de rutas y equipos.

El decreto define la modalidad de integración, la que consiste en la coordinación física y operativa del sistema estructural con el sistema alimentador, es decir, el establecimiento de horarios coordinados y la integración de las distintas rutas y equipos mediante la construcción de la infraestructura que facilite la transferencia de pasajeros entre las mismas. La integración podrá incluir el pago de una tarifa única para un viaje entre un punto de origen y un punto de destino conformado por dos o más tramos en diferentes vehículos.

Se establece que las Entidades Territoriales o Administrativas interesadas en desarrollar proyectos de transporte masivo con participación de la Nación y/o entidades descentralizadas a través de aportes en dinero o en especie, solicitaran al Ministerio de Transporte la aprobación de la Autoridad Única de Transporte, previa determinación del área definitiva de influencia de acuerdo con el resultado de los estudios de preinversión.

Cuando la Nación o sus entidades descentralizadas cofinancien o participen con aportes en un sistema de transporte masivo, sus recursos se transferirán a la entidad o empresa encargada de ejecutar el proyecto que haya sido designada por la autoridad territorial, quien los invertirá bajo la vigilancia del Ministerio de Transporte.

Dichos recursos estarán dirigidos a obras civiles, superestructura, equipos y otros costos asociados únicamente al Sistema Integrado de Transporte Masivo, no pudiendo utilizarse para el mantenimiento, operación y administración del mencionado sistema.

### ***3.2.2 Circular 001/2004 del Ministerio de Transporte para los Entes Gestores de Sistemas Integrados de Transporte Masivo***

Mediante la Circular 001/2004 el Ministerio de Transporte ha establecido directrices para la implementación de Sistemas de Transporte Masivo cofinanciados por la Nación y las Entidades Territoriales, con fundamento en las disposiciones del Artículo 8 del Decreto Nacional N° 3109/97 y el Artículo 98 del Acuerdo Distrital N° 79/2003 del Concejo de Bogotá D.C..

El primero de los artículos mencionados señala que el servicio público de transporte masivo de pasajeros se prestará previa expedición de autorización administrativa, fijándose las condiciones en materia de organización, capacidad financiera, capacidad técnica y de seguridad.

Por su parte, el Artículo 98 del Acuerdo mencionado, por el que se aprueba el Código de Policía, está referido al Sistema Transmilenio, destacando que su uso está enmarcado en las reglas de igualdad, tranquilidad, buen comportamiento, solidaridad, seguridad y convivencia ciudadana. Establece que los pasajeros, usuarios, conductores y peatones deben observar conductas que no perturben o amenacen perturbar su desarrollo normal y su uso adecuado, fijando una serie de reglas específicas.

Señala, asimismo, que todas las personas en el Distrito Capital deberán ser veedoras del sistema de Transmilenio, para garantizar la convivencia ciudadana. Por otro lado, se encomienda a la empresa Transmilenio S.A. la responsabilidad de impartir órdenes a sus conductores para que den prelación en el uso de las vías a los vehículos de emergencia tales como Bomberos, Ambulancias y Policía.

Con basamento en estas disposiciones, la Circular en análisis pondera que por aplicación de lo dispuesto en la Ley N° 336/96, cuando la Nación cofinancie Sistemas de Transporte Masivo, corresponde al Ministerio de Transporte y al Departamento Nacional de Planeación evaluar y conceptuar sobre el proyecto definitivo, su presupuesto y programa final de ejecución, así como fijar las condiciones para el otorgamiento de los permisos.

Por tal razón, se estima importante esbozar y divulgar las políticas públicas en la materia, con el objeto de estimular la participación de la industria transportadora local, conformada tanto por empresas habilitadas para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital o municipal de pasajeros, como por los propietarios de vehículos destinados a la prestación de dicho servicio, que desarrollan sus actividades en las áreas de influencia en las que existan o se vayan a implementar sistemas de transporte masivo.

Los aspectos generales de dicha política consisten en garantizar la participación de las industrias transportadoras locales y estimular el fortalecimiento y creación de empresas operadoras de transporte masivo con alta participación democrática.

Otro de los objetivos de la implementación de Sistemas de Transporte Masivo es lograr la transformación de las empresas operadoras de transporte masivo, para modernizar su capacidad de gestión y funcionamiento, la cual redundará en una eficiente prestación del servicio. En tal sentido, el Gobierno Nacional reconoce la experiencia de trabajo de las empresas habilitadas y de los propietarios de vehículos, los que han manifestado interés por adaptarse a formas de empresas organizadas bajo el esquema organizacional propuesto para los Sistemas de Transporte Masivo, cumpliendo con los criterios de eficiencia, seguridad, oportunidad y economía.

En consecuencia se atenderá a los siguientes principios:

- ⇒ *Estímulo a la libre empresa en la estructuración de Sistemas de Transporte Masivo:* en función de este principio, las Sociedades Titulares de los Sistemas incluirán en los pliegos de condiciones de los procesos de licitación pública de concesión o de operación para la prestación del servicio público de transporte masivo, los mecanismos de participación que consideren tanto la experiencia objetivamente demostrable por parte de las empresas habilitadas para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital o municipal de pasajeros, como la de los propietarios de vehículos del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital o municipal de pasajeros, en condiciones de igualdad y selección objetiva.
- ⇒ *Fortalecimiento empresarial:* las sociedades titulares de los sistemas incluirán dentro de los procesos de licitación pública, condiciones que permitan que las agrupaciones de propietarios puedan competir de manera independiente o unidos a otros proponentes.

- ⇒ *Deber de selección justa y objetiva*: El reconocimiento y calificación de la experiencia de las empresas habilitadas y de los propietarios de vehículos, se hará dentro de los términos de igualdad, objetividad y oportunidad consagrados en la legislación vigente.
- ⇒ *Respeto a la seguridad de los usuarios de los Sistemas de Transporte Masivo*: las sociedades titulares de los sistemas deberán incluir en los pliegos de condiciones de los procesos de licitación pública, los parámetros a ser desarrollados por los concesionarios u operadores encaminados a garantizar la integridad de los usuarios del sistema, dando cumplimiento a los principios rectores del transporte, tales como el de la seguridad de las personas y las condiciones de acceso, comodidad y calidad.

### **3.3 Normativa Distrital en materia de Transporte de Pasajeros en General**

#### ***3.3.1 Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 265/91***

Mediante este decreto se crea la Secretaría de Tránsito y Transporte como Autoridad Única de Tránsito y Transporte en la jurisdicción del Distrito Especial de Bogotá.

El carácter de autoridad única implica para el organismo rector del sistema estar investido del poder legítimo para definir las políticas, planes y programas del sector y, en consecuencia, dictar las disposiciones y resoluciones encaminadas a su desarrollo.

#### ***3.3.2 Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 112/2003***

Mediante esta norma se adoptan medidas orientadas a facilitar la aplicación del régimen sancionatorio por infracciones a las normas de transporte público en el Distrito Capital.

#### ***3.3.3 Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 113/2003***

Por este decreto se establece la Tarjeta Electrónica de Operación para el servicio de transporte público de pasajeros.

#### ***3.3.4 Decretos de la Alcaldía Mayor de Bogotá Nos. 114/2003 y 418/2004***

Mediante la primera norma mencionada se adoptaron medidas para garantizar la seguridad del transporte y la adecuación de los contratos de vinculación a su marco legal.

La misma fue modificada por el Decreto N° 418/2004, en virtud del cual las empresas habilitadas para la prestación del servicio público colectivo están obligadas a ajustar los contratos de vinculación vigentes a las previsiones del ordenamiento hasta el día 31 de julio de 2005, con sujeción a un programa progresivo de ajuste que pactará cada una de las empresas con la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá.

Asimismo, este Organismo establecerá las condiciones y términos para que las empresas adopten un programa de transición para ser ejecutado hasta la fecha indicada, orientado a desarrollar las habilidades que les permitan asumir plenamente las responsabilidades y gestiones asociadas a la operación del servicio de transporte público colectivo.

#### ***3.3.5 Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 115/2003***

Mediante este ordenamiento se establecen criterios para la reorganización del transporte público colectivo en el Distrito Capital.

La norma pondera que existe en la ciudad una importante sobreoferta de vehículos de transporte público, los cuales no cumplen en todos los casos con las condiciones reglamentadas para la prestación del servicio, comprometiendo las condiciones de seguridad, comodidad y acceso.

Se indica allí que, de conformidad con el Decreto N° 440/2001 por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2001- 2004, se establecieron como proyectos prioritarios la implantación de tres nuevas troncales de transporte masivo (Américas, NQS y Av. Suba), y la reducción del parque de buses.

En tal sentido, la expansión e implantación del Sistema Transmilenio transfiere demanda de servicios de transporte colectivo al Transporte Masivo e impone la necesidad de reorganizar los trazados y servicios ofrecidos por el transporte público colectivo, para la complementación armónica y coordinada de los servicios de transporte público en toda la ciudad.

Por lo tanto se dictan medidas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, considerando prioritario para la ciudad el desarrollo, expansión e implantación del Sistema Transmilenio. Dicha prioridad será un criterio esencial para la adopción de las decisiones asociadas a la definición, desarrollo e implementación de políticas de transporte público de la ciudad.

Sin perjuicio de lo anterior, en la planeación y desarrollo del transporte público se procurará la complementariedad de los sistemas de transporte público colectivo y masivo, en orden a garantizar a los usuarios de la ciudad el principio de acceso al Transporte establecido en la Ley N° 105/93.

Se establecen restricciones a la circulación del transporte público colectivo urbano e intermunicipal por las troncales del Sistema Transmilenio, en orden a facilitar la operación de las nuevas troncales. La restricción abarca tanto los carriles destinados al transporte masivo como los carriles paralelos destinados al tráfico mixto, encontrándose prohibidos tanto los recorridos totales como los recorridos parciales sobre dichas vías, salvo excepciones conferidas por la Secretaría de Tránsito y Transporte. Éstas procederán únicamente cuando existan limitaciones insuperables en la malla vial que impidan ofrecer servicios de transporte colectivo por vías alternativas o cuando así lo justifiquen necesidades insatisfechas de transporte que no sea posible atender a través de otras soluciones.

En este sentido, los permisos de operación de rutas que circulen por los corredores troncales que se implanten, perderán su vigencia desde la fecha en la que entren en operación, salvo los casos en los que dichas rutas o servicios hayan sido objeto de reestructuración y su recorrido haya sido excluido de la troncal. Podrá disponerse el desmonte gradual de las rutas cuyos permisos de operación pierdan vigencia, en forma paulatina y al mismo ritmo de implantación de las troncales y rutas alimentadoras.

El ordenamiento también hace referencia a la capacidad transportadora global del servicio público de transporte colectivo, señalando que la misma se corresponde con la suma de las capacidades mínimas requeridas por las rutas o servicios autorizados, según las necesidades de movilización establecidas por la Secretaría de Tránsito y Transporte con base en los estudios técnicos respectivos, incrementada en un porcentaje máximo del 5% que se concederá para la flota de reserva.

La capacidad transportadora global del servicio público de transporte colectivo se reducirá por efecto de la implantación del sistema masivo, de acuerdo con las equivalencias que sean establecidas por la Secretaría de Tránsito y Transporte. A tal efecto, se reducirá la capacidad transportadora de las empresas que no sigan operando rutas en razón de la incorporación de nuevas troncales al Sistema Transmilenio o que requieran para su operación de una flota menor, una vez reorganizado el servicio público colectivo.

La reducción de la capacidad transportadora deberá establecerse dentro de los 6 meses previos a la entrada en operación de cada nueva troncal, y comunicarse dentro del mismo término a cada empresa operadora, pudiendo las mismas presentar un plan progresivo de reducción de flota.

Por su parte, la Autoridad declarará la vacancia de las rutas cuando se compruebe que las mismas han sido abandonadas, no se ha iniciado la prestación del servicio o se ha reducido el servicio por debajo de los límites mínimos aceptados (cuando se disminuya injustificadamente el servicio autorizado en más de un 50% se solicitará a la empresa ajustar su operación, dándosele la oportunidad de solicitar la modificación del servicio para la reducción de frecuencias y de flota, si ello fuere técnicamente viable; cuando se disminuya injustificadamente el servicio autorizado en más de un 75% se iniciarán de oficio las actuaciones administrativas necesarias para la revocatoria de las rutas por abandono).

Asimismo, cuando una ruta del transporte público colectivo pierda utilidad en relación con las necesidades de movilización de la ciudad, por efecto directo o indirecto derivado de la implantación de troncales del sistema de transporte masivo o por cualquier otra causa, se eliminará la ruta revocando el permiso de operación que autoriza su operación. Sin embargo, antes de proceder a revocar el permiso de operación se evaluará la posibilidad de modificar o reestructurar tales rutas, en orden a desplazar parcialmente su recorrido para atender las necesidades de movilización que se identifiquen en el resto de la ciudad.

También se evaluará la posibilidad de reestructurar las rutas, de forma que las mismas se trasladen a otras actualmente servidas, previo un estudio técnico que justifique la viabilidad del traslado; en tal caso, si la ruta resultare servida por dos o más empresas, se tendrá en cuenta que el estudio técnico permita evidenciar la suficiencia de la demanda para la prestación por parte de las mismas.

Para proceder a la modificación de rutas o servicios se tendrá en cuenta el diseño del sistema de transporte que desarrolle la Secretaría de Tránsito y Transporte para el Distrito Capital, y se considerará la demanda que evidencien los estudios técnicos. Se entenderá modificada una ruta cuando se cambien su recorrido o su longitud.

Establece la norma que todas las decisiones que se tomen en materia de reestructuración del servicio se inspirarán en los principios de igualdad y equidad.

Asimismo, se incentivarán las fusiones, incorporaciones y convenios de colaboración empresaria para la operación conjunta de rutas. En este sentido, cuando la prestación de un servicio sea compartida por dos o más empresas sobre una misma ruta, ninguna de ellas podrá prestar el servicio sin que medie la celebración de convenios o acuerdos de cooperación para la programación, despacho y operación coordinada.

Los criterios que regirán la creación de nuevas rutas y servicios descansan en la identificación de necesidades insatisfechas del servicio, siempre que los estudios técnicos demuestren que no resulta viable o conveniente su atención mediante la reestructuración de rutas o servicios de transporte existentes.

Las nuevas rutas deben adjudicarse mediante licitaciones públicas, en las que se establecerán puntajes diferenciales con el objeto de fomentar la participación de las empresas que perdieron rutas del servicio colectivo en procesos de reestructuración por implementación de troncales del sistema de transporte masivo y de estimular la presentación de propuestas conjuntas de dos o más empresas de transporte habilitadas. Asimismo, se favorecerá la implementación de tecnologías de operación de bajo impacto ambiental y las ofertas que incluyan planes de mejoramiento del espacio público, tanto como se estimulará la desintegración física de vehículos en la medida en que subsista la sobreoferta de servicios en la ciudad.

Por otra parte, se establece el llamado nivel de Servicio Auxiliar, definido como aquel que garantiza la cobertura del servicio en trayectos cortos a partir de zonas, o con frecuencias mínimas de acuerdo con la demanda, y cuyos términos de servicio y costo lo hacen accesible a todos los usuarios con tarifas inferiores a las del servicio básico.

Finalmente, se establece que las empresas de transporte público colectivo deberán acreditar el cumplimiento del índice de reducción de sobreoferta para el mejoramiento de la calidad del servicio, definido como el número de vehículos que cada empresa transportadora debe retirar de circulación de la ciudad, racionalizando los equipos de acuerdo con la demanda.

Los recursos necesarios para la compra de los vehículos que se retirarán de circulación para la acreditación del índice de reducción de sobreoferta, se originarán en el factor de calidad del servicio en materia operativa que se incorporará a la tarifa, según el valor que determine la Secretaría de Tránsito y Transporte. Este factor será recaudado directamente por las empresas de transporte bajo esquemas operativos que centralicen en la empresa el recaudo de la tarifa y se destinará a la constitución de un patrimonio autónomo administrado por una fiduciaria.

Mediante Resolución N° 392/2003 de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, se fija el índice de reducción de sobreoferta de vehículos, se reglamenta el sistema centralizado de recaudo de la tarifa del servicio de transporte público colectivo de pasajeros en la ciudad de Bogotá y se fijan los parámetros para su administración y aplicación.

Asimismo, en materia de desintegración física total de vehículos, la mencionada Secretaría ha emitido las siguientes Resoluciones:

- ⇒ Resolución N° 1192/2000, modificada por las Resoluciones Nos. 758/2004 y 1236/2004.
- ⇒ Resolución N° 3105/2001.
- ⇒ Resolución N° 514/2003.
- ⇒ Resolución N° 520/2003.

### ***3.3.6 Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 116/2003***

Por medio de esta norma se establecen mecanismos de vigilancia y control para la reposición, la desintegración física de vehículos que cumplan su vida útil y los aportes a fondos de reposición.

A la época de la investigación efectuada, la misma se encontraba suspendida provisionalmente por el Auto Interlocutorio 2003-437 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

### ***3.3.7 Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 470/2003***

Mediante esta norma se establecen las obligaciones de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá D.C., en materia de reportes frente al manejo del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad del Servicio.

## **3.4 Normativa Distrital en materia de Transporte Masivo de Pasajeros**

### ***3.4.1 Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 757/93***

El mencionado decreto reglamenta la tramitación y celebración de los contratos de concesión que tengan por objeto la prestación del Servicio de Transporte Masivo de Pasajeros.

Dispone que, en virtud del contrato celebrado, el concesionario se obliga por su cuenta y riesgo a prestar el servicio, para lo cual debe diseñar, construir, conservar, administrar y operar el sistema o los programas que lo conformen o integren, a cambio de las tarifas que perciba de los usuarios del servicio y de las demás compensaciones y apoyos económicos que, de ser necesario, se convengan a su favor y a cargo del Distrito. Asimismo, se establecen en este ordenamiento local las condiciones para la participación en el proceso de contratación.

### ***3.4.2 Resolución Directorial N° 229/98***

La mencionada Resolución, de la Dirección del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, determina en planos anexos la Zona de Reserva para la primera línea del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Santa Fe de Bogotá.

Estas zonas están definidas como aquellas destinadas específicamente para la implantación de un sistema de transporte masivo rápido, como el metro pesado, el metro ligero, el elevado o el sistema férreo.

### *3.4.3 Acuerdo de Autorización para la Constitución de Transmilenio S.A.*

Mediante el Acuerdo del Concejo de Santafé de Bogotá D.C. N°04/99, se autorizó al Alcalde Mayor, en representación del Distrito Capital, para participar conjuntamente con otras entidades del orden Distrital, en la Constitución de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A., bajo la forma jurídica de sociedad por acciones del Orden Distrital, con la participación exclusiva de entidades públicas.

Transmilenio S.A. gozará de personería jurídica, autonomía administrativa, financiera, presupuestal y patrimonio propio, correspondiéndole la gestión, organización y planeación del servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros en el Distrito Capital y su área de influencia, bajo la modalidad de transporte terrestre automotor, en las condiciones que señalen las normas vigentes, las autoridades competentes y sus propios estatutos.

Entre las competencias de la entidad se establecen las siguientes:

- ⇒ Darse su propio reglamento.
- ⇒ Aplicar las políticas, las tarifas y adoptar las medidas preventivas y correctivas necesarias para asegurar la prestación del servicio a su cargo.
- ⇒ Garantizar que los equipos usados para la prestación del servicio incorporen tecnología de punta, teniendo en cuenta especialmente el uso de combustibles que generen el mínimo impacto ambiental.
- ⇒ Celebrar los contratos necesarios para la prestación del servicio de transporte masivo, ponderando entre otros factores la experiencia local en la prestación del servicio de transporte público colectivo.
- ⇒ Aportar o suscribir acciones en sociedades que tengan por objeto la prestación de los mismos servicios o la realización de actividades conexas o complementarias. Así mismo, podrá asociarse, conformar consorcios y formar uniones temporales con otras unidades públicas o privadas para desarrollar tales actividades.

Se dispone que Transmilenio S.A. no podrá ser operador ni socio del transporte masivo terrestre urbano automotor por sí mismo o por interpuesta persona, ya que la operación del sistema estará contratada con empresas privadas. Asimismo, será responsable de la prestación del servicio cuando se declare desierto un proceso de selección o cuando se suspendan o terminen anticipadamente los contratos o se declare la caducidad de los contratos con los operadores privados.

Debe esta entidad colaborar con la Secretaría de Tránsito y Transporte y las demás autoridades competentes para garantizar la prestación del servicio.

Su patrimonio estará integrado por su capital social, por los derechos reales y personales de la entidad, los que le sean transferidos, las partidas que se le asignen y los recursos provenientes del desarrollo de su actividad y del giro ordinario de sus negocios. Su duración es de 100 años contados a partir de la fecha de su constitución.

De conformidad con la Escritura Pública de constitución de Transmilenio S.A., los otorgantes son: el Alcalde Mayor de Santa fe de Bogotá, el Instituto de desarrollo Urbano IDU, el Instituto Distrital de Cultura y Turismo, el Fondo de Educación y Seguridad Vial de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Santa Fe de Bogotá y Metrovivienda.

Se trata de una sociedad por acciones, constituida entre entidades públicas del orden distrital, bajo la forma de sociedad anónima de carácter comercial con aportes públicos.

#### *3.4.4 Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 252/2000*

Este ordenamiento establece las condiciones para implementar las obras de infraestructura que conforman el Sistema de Transporte Masivo de Bogotá. Las mismas son:

- ⇒ Vías con carriles exclusivos o preferenciales para el transporte público masivo automotor.
- ⇒ Estaciones sencillas.
- ⇒ Estaciones intermedias.
- ⇒ Estaciones de cabecera.
- ⇒ Patios y talleres.
- ⇒ Puentes peatonales y demás equipamiento vial.

#### *3.4.5 Acuerdo de la Junta Directiva de Transmilenio S.A N°001/2004*

Mediante este Acuerdo se modificaron las funciones por dependencia de la Estructura Organizacional de Transmilenio S.A.

En el mismo se establece que la Dirección de Planeación de Transporte de la entidad tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- ⇒ Asesorar y apoyar a la Gerencia General en la formulación y definición de políticas, objetivos estratégicos, planes y programas de la entidad y del Sistema a corto, mediano y largo plazo.
- ⇒ Dirigir y coordinar los estudios sobre la proyección de la demanda del Sistema de transporte masivo.
- ⇒ Formular las estrategias de crecimiento del Sistema y coordinar con los diferentes entes distritales su ejecución.
- ⇒ Dirigir y coordinar la elaboración de estudios sobre nuevas troncales/alimentadoras y estudios de expansión y adecuación del sistema, incluyendo otras tecnologías de transporte.
- ⇒ Coordinar con entes distritales las interfaces del Sistema con los otros sistemas de transporte y proponer nuevas alternativas acordes con las condiciones y la estructura del Sistema.
- ⇒ Dirigir y coordinar el diseño de estudios que permitan identificar las necesidades de los usuarios del Sistema.
- ⇒ Dirigir y coordinar los estudios sobre competencia, condiciones económicas, costos y demás necesarios para establecer la estructura y estrategia tarifaria del Sistema Transmilenio.
- ⇒ Estructurar el sistema de planeación tarifaria y presentarla ante los entes Distritales o Nacionales pertinentes.

#### *3.4.6 Resolución de la Gerencia General de Transmilenio S.A. N° 300/2003*

Mediante esta norma se establece el Reglamento para la disposición de los recursos del Fondo de Contingencias del Sistema Transmilenio.

La misma pondera las facultades de la empresa para gestionar, organizar y planear el servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros en el Distrito Capital y su área de influencia, en su carácter de titular del Sistema Transmilenio (conferido por el Decreto N° 831/99, mediante el cual se reglamentó el Acuerdo N° 04/99, conforme a lo establecido por la Ley N° 310/96).

Asimismo pondera que en la estructuración del proyecto como en los contratos de concesión de los operadores troncales, de recaudo y de alimentación del Sistema Transmilenio, se estableció la constitución de un Fondo de contingencias con el propósito de cubrir las eventualidades que

podieran poner en riesgo la estabilidad y la viabilidad del Sistema, durante la iniciación del proyecto.

El mismo se conformó con un aporte inicial por parte de Transmilenio S.A. y se incrementa en forma permanente con la diferencia positiva existente entre la tarifa al usuario y la tarifa técnica multiplicada por el número de pasajeros pagos del Sistema, con los rendimientos generados por los recursos del fondo y con los sobrantes y remanentes del recaudo de la tarifa.

Los recursos que conforman el fondo de contingencias tienen como finalidad (i) la cobertura de contingencias específicas relacionadas con la estructura de la tarifa al usuario que puedan poner en riesgo la estabilidad y viabilidad del Sistema, (ii) proporcionar estabilidad al Sistema, permitiendo diferir el incremento en la tarifa al usuario en el tiempo de manera de mitigar el impacto negativo que dicho incremento pueda generar sobre la demanda y (iii) la acumulación de recursos que permitan la implementación de estrategias que fomenten el uso del Sistema.